



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.006.01.2020

Przemysław Dąbrowski
Dyrektor
Zarządu Dróg Wojewódzkich
w Bydgoszczy
ul. Dworcowa 80
85-010 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/005 Realizacja wybranych inwestycji budowlanych w województwie kujawsko-pomorskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy ¹ , ul. Dworcowa 80, 85-010 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Dąbrowski, Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy, od 1 czerwca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Miroslaw Kielnik, Dyrektor ZDW w okresie od 10 lutego 2010 r. do 29 kwietnia 2019 r., od 30 kwietnia 2019 r. do 31 maja 2019 r. p.o. Dyrektora ZDW. (akta kontroli str. 5-12)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie przygotowania do realizacji wybranych do kontroli inwestycji publicznych;2. Przebieg realizacji inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych;3. Prawdopodobieństwo wydatkowania i rozliczania środków publicznych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2011 r. do zakończenia kontroli ² z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Grzegorz Piotrowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/195/2020 z 15 grudnia 2020 r. Leszek Murat, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/196/2020 z 15 grudnia 2020 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „Zarząd” lub „ZDW”.

² Tj. do 22 marca 2021 r.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli inwestycja polegająca na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 548 na odcinku Stolino-Wąbrzeźno⁵ nie została przez ZDW prawidłowo przygotowana. Zarząd uzyskał m.in. niezbędne pozwolenia na jej realizację, jednak brak pełnej aktualizacji i rzetelnej weryfikacji dokumentacji projektowej doprowadził do opóźnień w jej wykonaniu oraz konieczności zlecenia robót dodatkowych i uzupełniających w łącznej kwocie 1 214,6 tys. zł brutto. NIK wskazuje, że zgłaszane w latach 2017-2019 problemy z dokumentacją projektową w zakresie urządzeń melioracyjnych i przepustów na dzień 16 marca 2021 r. pozostawały nierozwiązane, gdyż odpowiednia zmiana zezwolenia na realizację inwestycji drogowej była dopiero procedowana.

Nieprawidłowe dokumentacje projektowe stanowiły podstawę opisu przedmiotu zamówienia w prowadzonych postępowaniach, a przez to skutkowały dopuszczeniem przez Zarząd do naruszenia art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶, przy sporządzaniu opisu przedmiotu zamówienia.

W toku realizacji inwestycji ZDW dopuszczał do wykonywania⁷ robót dodatkowych i uzupełniających z naruszeniem umowy z dnia 19 kwietnia 2017 r. o zamówienie publiczne, tj. bez uprzedniego uzgodnienia cen i zakresu w zatwierdzonych protokołach konieczności. W wyniku tego, wykonawca zwrócił się z roszczeniami o zapłatę⁸ kwoty 5 318,9 tys. zł brutto, z których ZDW uznał i zapłacił 4 081,9 tys. zł brutto. W powyższych przypadkach, a także w odniesieniu do kolejnych czterech robót o łącznej wartości⁹ 698,9 tys. zł brutto, w których ZDW zatwierdził protokoły konieczności, nie dopełniono obowiązku zawarcia umowy o roboty budowlane w formie pisemnej, do czego zobowiązywał art. 139 ust. 2 Pzp lub w przypadku robót o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro - art. 648 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁰.

Postęp realizacji robót budowlanych w latach 2017-2019 był opóźniony w stosunku do harmonogramu (na trzy miesiące przed planowanym w tym okresie końcem zadania wykonano 22,33% robót budowlanych), do czego częściowo, w ocenie NIK, przyczynił się ZDW poprzez: nieprawidłowy odbiór projektów budowlanych, nieprawidłowy nadzór nad realizacją robót budowlanych oraz nierzetelną weryfikację wniosku dotyczącego konstrukcji zamiennej drogi.

W ostateczności ZDW odstąpił w kwietniu 2017 r. od umowy z wykonawcą, jednak w toku negocjacji obie strony dążyły do polubownego załatwienia sporu.

Rozliczenia robót budowlanych wykonanych w latach 2017-2018 na podstawie umowy z 19 kwietnia 2017 r. następowały zasadniczo prawidłowo. Po odstąpieniu w kwietniu 2019 r. od ww. umowy ZDW podjął działania i analizy, które doprowadziły do ograniczenia roszczeń Wykonawcy o zapłatę za nierozliczone prace. Nie podjęto skutecznych działań zmierzających do pozyskania od Inżyniera Kontraktu m.in. dokumentacji pozwalającej na pełną weryfikację roszczeń Wykonawcy, a zlecona inwentaryzacja robót miała ograniczoną użyteczność przy weryfikacji roszczeń, gdyż

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Od km 0+005 do km 29+619 z wyłączeniem węzła autostradowego w m. Lisewo od km 14+144 do km 15+146; dalej także: „DW 548”.

⁶ W brzmieniu obowiązującym w trakcie przeprowadzania przedmiotowego postępowania o zamówienie publiczne, .Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: „Pzp”.

⁷ Wskazanych przez wykonawcę w dwunastu roszczeniach o roboty dodatkowe i uzupełniające.

⁸ Za wykonane prace.

⁹ Wg zawartych protokołów konieczności.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm., dalej: „kodeks cywilny”.

nie obejmowała części wykonanych robót budowlanych. Analiza trzech roszczeń o zapłatę za roboty dodatkowe i uzupełniające wykazała także, że w ZDW nieprawidłowo dokonał ich weryfikacji, godząc się na zapłatę za uzupełniającą wycinkę drzew, która powinna być w cenie ofertowej oraz rozliczając w niewłaściwych cenach roboty dodatkowe polegające na frezowaniu nawierzchni oraz rozbiórce podbudów, na w wyniku czego zawyżono wynagrodzenie ogółem o 1 121,9 tys. zł¹¹.

Pozytywnie NIK ocenia zmiany jakie wprowadzono w stosowanych w 2020 r. wzorach umów o roboty budowlane i o nadzór Inżyniera Kontraktu względem uregulowań z 2017 r. W ocenie NIK mogą one przyczynić się do prawidłowej realizacji inwestycji w kolejnych latach.

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie do realizacji wybranej do kontroli inwestycji budowlanej.

Opis stanu faktycznego

Przedmiotem kontroli była realizacja zadania pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 548 Stolno-Wąbrzeźno od km 0+005 do km 29+619 z wyłączeniem węzła autostradowego w m. Lisewo od km 14+144 do km 15+146.”¹² Stan nawierzchni drogi nr 548, budowanej w latach 70-tych XX wieku, uznano za zły i wymagający pilnej naprawy. W konstrukcji występowały liczne spękania, ubytki oraz zdeformowania, a także odcinkowe zkolonowania, co spowodowało wprowadzenie ograniczenia w poruszaniu się pojazdów ciężarowych o masie powyżej 18 ton. Ponadto na ww. drodze nie było wydzielonych zatok autobusowych, chodniki występowały sporadycznie, a szerokość jezdni wynosiła zaledwie ok. 6m.

(akta kontroli str. 13, 22)

1. Planowanie zadania inwestycyjnego.

Rozbudowę DW 548 przewidziano w Kujawsko-pomorskim planie spójności komunikacji drogowej i kolejowej na lata 2014-2020¹³. Ww. odcinek drogi¹⁴ wskazano jako jedno z połączeń strategicznych o największym natężeniu ruchu. W ramach analizy kolejności podejmowania inwestycji odcinek ten uzyskał najwyższą liczbę punktów¹⁵. Uzasadnieniem dla podjęcia inwestycji i sfinansowania jej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego¹⁶ było w szczególności zlokalizowanie na DW 548 węzła autostrady A1 w m. Lisewo, który zapewniał połączenie Grudziądza oraz Torunia przez drogi krajowe z korytarzem Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T). Pierwotnie zakładano realizację Inwestycji w okresie między czwartym kwartałem 2016 r., a czwartym kwartałem 2019 r. Szacunkowy koszt zadania określono na 100 mln zł. Założono sfinansowanie tych nakładów w 85% ze środków europejskich, a w 15% ze środków własnych Województwa Kujawsko-Pomorskiego¹⁷.

¹¹ Wartości zleconych robót w zakresie wycinki drzew nie można było ustalić, wartość zawyżonego wynagrodzenia za frezowanie nawierzchni wynosiła łącznie 235,1 tys. zł, wartość zawyżonego wynagrodzenia za rozbiórkę podbudów z kruszywa wynosiła 887,0 tys. zł.

¹² W dalszej części zwane: „rozbudową drogi nr 548”, „Inwestycją”, „Zadaniem” lub „Projektem”.

¹³ Zatwierdzonym uchwałą Nr 16/527/16 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 20 kwietnia 2016 r., zmienionej uchwałą nr 30/1165/16 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 27 lipca 2016 r. (dostępny na stronie internetowej <https://bip.kujawsko-pomorskie.pl/kujawsko-pomorski-plan-spojnosci-komunikacji-drogowej-i-kolejowej-2014-2020-zatwierdzony-przez-komisje-europejska/> (dostęp 23 lutego 2021 r.), dalej: „Plan Spójności Komunikacyjnej 2014-2020”

¹⁴ Droga wojewódzka 548 ma przebieg począwszy od Stolna (połączenie z drogami krajowymi nr 91 i 55), poprzez Wąbrzeźno do Płachot (połączenie z drogą krajową nr 15). W powyższym planie wyższy priorytet i wagę wskazywano w odniesieniu do odcinka Stolno-Wąbrzeźno.

¹⁵ Wszystkie składowe punktacje miały najwyższe parametry, w tym punktacja w zakresie wagi funkcji drogi, gotowości do realizacji projektu, stanu nawierzchni, kontynuacji ciągu komunikacyjnego.

¹⁶ Dalej: „RPO WK-P”.

¹⁷ dalej: „Województwo”.

W sporządzonym 30 marca 2017 r. w ZDW wniosku o dofinansowanie rozbudowy DW 548 w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020 określono dwa wskaźniki osiągnięcia celów projektu: produktu, tj. przebudowa 28,61 km drogi oraz rezultatu, tj. osiągnięcie nośności drogi wojewódzkiej 100 kN/oś. Wartość projektu określono ogółem na 93 531,5 tys. zł wydatków kwalifikowanych, z czego 79 501,8 tys. zł miało zostać sfinansowane ze środków europejskich. Termin realizacji zadania określono na 28 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 13-38)

Dofinansowanie przyznano 30 marca 2017 r.¹⁸ na warunkach odpowiadających wnioskowi.

Zasady przyznania dofinansowania zmieniono trzykrotnie. W dniu 13 października 2017 r.¹⁹ przesunięto termin realizacji projektu na 30 września 2019 r., a także zmieniono wysokość dofinansowania na 77 719,5 tys. zł, co wynikało z potrzeby zapewnienia dodatkowego czasu na rozliczenie projektu oraz z dostosowania jego wartości do wyniku postępowania o zamówienie publiczne. W dniu 20 grudnia 2019 r.²⁰ m.in. zwiększono wartość projektu do 170 799,7 tys. zł, z czego dofinansowanie miało wynosić 139 899,6 tys. zł, a zakończenie realizacji projektu określono na 31 marca 2022 r. Następnie 18 sierpnia 2020 r.²¹ dokonano zmian w zakresie sposobu rozliczenia płatności zaliczkowych.

(akta kontroli str. 39-90)

2. Zabezpieczenie środków finansowych na realizację zadania inwestycyjnego.

W toku planowania wieloletniej prognozy finansowej Województwa na lata 2016-2038²², w sierpniu 2018 r., ZDW przesłał propozycję uwzględnienia w nim zadania wieloletniego: Rozbudowa DW 548 Stolno-Wąbrzeźno w wartości nakładów ogółem 128 754,0 tys. zł do poniesienia w latach 2017-2019. W ww. prognozie, przyjętej przez Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego²³, wartość nakładów na ten cel określono na 100 000 tys. zł.

Zgodnie z informacją uzyskaną od Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego²⁴ kwotę nakładów w wysokości 100 000 tys. zł przyjęto w oparciu o zapisy Kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej na lata 2014-2020. W dokumencie tym zaplanowano łącznie 14 inwestycji drogowych o łącznej wartości 576 mln zł, co wyczerpywało możliwości finansowe Województwa.

(akta kontroli str. 1818, 2248, 2252-2253, 3101-3109)

Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego²⁵ 5 września 2016 r. zaakceptował²⁶ założenia Inwestycji. Całkowitą wartość projektu określono na 148 908,9 tys. zł do

¹⁸ Uchwałą Nr 12/500/17 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego w sprawie przyznania dofinansowania na realizację projektu własnego w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020.

¹⁹ Uchwałą Nr 40/1885/17 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego; <http://bip.kujawsko-pomorskie.pl/uchwala-nr-40188517-zarzadu-wojewodztwa-kujawsko-pomorskiego-z-dnia-13-pazdziernika-2017-r-zmieniajaca-uchwale-w-sprawie-przyznania-dofinansowania-na-realizacje-projektu-wlasnego-w-ramach-regionaln/> (dostęp 16 marca 2021 r.).

²⁰ Uchwałą Nr 49/2321/19 (ze zm.) Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego; w uchwale wskazano, że obowiązuje ona z dniem podjęcia, jednak w zakresie zmiany terminu realizacji projektu, obowiązuje od 30 września 2019 r. <http://bip.kujawsko-pomorskie.pl/uchwala-nr-49232119-zarzadu-wojewodztwa-kujawsko-pomorskiego-z-dnia-20-grudnia-2019-r-zmieniajaca-uchwale-w-sprawie-przyznania-dofinansowania-na-realizacje-projektu-wlasnego-w-ramach-regionalnego-pl/> (dostęp 16 marca 2021 r.).

²¹ Uchwałą Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr 32/1383/20.

²² Dalej: „Wieloletnia Prognoza Finansowa”.

²³ Uchwałą Nr XV/302/15 Sejmiku Województwa z dnia 21 grudnia 2015 roku w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2016-2038.

²⁴ Dalej: „Marszałek”.

²⁵ Dalej również: „Zarząd Województwa”.

²⁶ Uchwałą Nr 34/1412a/16 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

realizacji w latach 2016-2019, z czego roboty budowlane na 138 833,4 tys. zł. Jako źródło finansowania, w wysokości maksymalnej 126 572,5 tys. zł, wskazano środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Wartość Projektu określono na podstawie kosztów robót budowlano-montażowych opartych o kosztorys inwestorski, a także szacunku pozostałych kosztów²⁷. Orientacyjny harmonogram realizacji przewidywał ponoszenie wydatków w okresie styczeń 2017 – grudzień 2019. Zarząd Województwa 25 stycznia 2017 r. dokonał zmiany ww. akceptacji, wskazując jako przyczynę opóźnienie w rozstrzygnięciu przetargu²⁸. Zmiana obejmowała w szczególności ww. harmonogram, w którym planowany termin rozpoczęcia przesunięto na marzec 2017 r. W okresie zatwierdzania założeń realizacji Inwestycji nie uległy zmianie kwoty zaplanowane na Projekt w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

(akta kontroli str. 1795-1817, 3101-3109)

Ustalona 9 września 2016 r. wartość zamówienia na rozbudowę DW 548, dokonana na podstawie kosztorysu inwestorskiego, wyniosła 131 817,7 tys. zł netto, w tym 11 983 429,59 tys. zł jako wartość przewidywanych zamówień, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 oraz w art. 134 ust. 6 pkt 3 Pzp.

Bezpośrednio przed otwarciem ofert (30 listopada 2016 r.) ZDW podał kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia: 89 737,1 tys. zł brutto, tj. odpowiadającą planowanym nakładom na inwestycję, określonymi w Wieloletniej Prognozie Finansowej, jednak stanowiącą 68,07% kosztorysu inwestorskiego. W wyniku przeprowadzonego przetargu wyłoniono wykonawcę, z którym podpisano umowę za cenę 83 796,46 tys. zł.

(akta kontroli str. 23, 32, 278, 282, 3230)

W odniesieniu do przyczyn, dla których kwotę jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia określonej na podstawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, a nie na podstawie uchwały Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr 34/1412a/16 z 5 września 2016 r.²⁹ - Dyrektor ZDW wskazał, że ww. uchwałę Zarządu ZDW otrzymał 24 listopada 2016 r. Na dzień wszczęcia w ZDW procedury postępowania o zamówienie publiczne właściwa była kwota wynikająca z uchwalonej Wieloletniej Prognozy Finansowej.

(akta kontroli str. 1795, 1802, 3218, 3229-3231)

Zmiany wysokości nakładów na rozbudowę DW 548 zaplanowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej nastąpiły w kwietniu 2017 r., odpowiednio do wyników postępowań o zamówienie publiczne i szacowanych wartości pozostałych kosztów³⁰.

(akta kontroli str. 1818-1823, 3101-3109)

Zaplanowane w budżetach Województwa, a także w Wieloletnich Prognozach Finansowych środki na realizację umów o roboty budowlane z wykonawcami Inwestycji z 2017 r. i z 2020 r. były wystarczające do sfinansowania robót podstawowych, przewidzianych dokumentacją projektową i kosztorysem ofertowym. Zaplanowane środki zwiększono przed dokonaniem ostatecznych rozliczeń

²⁷ Nadzoru autorskiego, nadzoru inwestorskiego, wykupu gruntów, promocji i zarządzania projektem.

²⁸ Uchwałą Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr 3/96/17.

²⁹ Określającą w załączniku nakłady na roboty budowlane w wysokości 138 833,4 tys. zł brutto.

³⁰ Uchwałą Nr XXXI/519/17 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 kwietnia 2017 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2017-2038 nastąpiła m.in. wskutek wniosku ZDW z 10 kwietnia 2017 r. Przewidziano nakłady w wysokości 760,7 tys. zł wydatków bieżących i 92 770,7 tys. zł majątkowych.

z Wykonawcą z 2017 r., opisanych w pkt 2 Obszaru trzeciego niniejszego wystąpienia oraz przed zawarciem umowy z Wykonawcą z 2020 r.³¹

Postęp rzeczowy inwestycji, nie stwarzał zagrożenia dla przekroczenia rocznych limitów wydatków, powodował jednak okresową konieczność zmniejszania kwot zaplanowanych i przesuwania planowanych zobowiązań na kolejne lata³².

(akta kontroli str. 1819-1856, 3101-3109)

Nakłady na roboty dodatkowe i uzupełniające związane z inwestycjami drogowymi Województwa finansowo planowano w oddzielnej pozycji od nakładów na roboty podstawowe, łącznie dla wszystkich wojewódzkich inwestycji drogowych realizowanych w ramach RPO WK-P.

Pełnej akceptacji nie zyskał wniosek ZDW z 31 sierpnia 2018 r., w którym wskazano na konieczność zwiększenia nakładów w 2018 r. na ww. cel o 15 757,1 tys. zł (w tym 824,1 tys. zł dotyczących DW 548). Miało to wpływ na niemożność zawarcia umów o te roboty, co zostało opisane szczegółowo w pkt 7 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w Obszarze drugim niniejszego wystąpienia. W pełni nie uwzględniono także dwóch innych wniosków o zwiększenie nakładów na roboty dodatkowe i uzupełniające m.in. na DW 548 w okresie czerwiec – sierpień 2019 r. Jednak wobec odstąpienia od umowy z Wykonawcą z 2017 r. oraz podejmowanych z nim negocjacji, to ograniczenie środków nie miało wpływu na możliwość sfinansowania niezbędnych nakładów.

(akta kontroli str. 1857-1878, 3101-3109, 3184, 3200)

3. Opracowanie dokumentacji projektowej.

W dniu 1 kwietnia 2011 r. ZDW podpisał umowę³³ na opracowanie dokumentacji projektowej dla rozbudowy DW 548 z Projektantem³⁴ wyłonionym w drodze przetargu nieograniczonego. Projektant zobowiązał się do opracowania w terminie 12 miesięcy od dnia podpisania umowy m.in.: projektów budowlanych i wykonawczych, dokumentacji przetargowej wraz z kosztorysem inwestorskim, uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, uzyskania decyzji na wycinkę drzew oraz pełnienie nadzoru autorskiego w czasie realizacji robót wykonywanych w oparciu o dokumentację projektową. Projektant udzielił gwarancji oraz rękojmi na wykonaną dokumentację projektową na okres 2 lat (§ 7 oraz § 12 ust. 3 ww. umowy). W jej ramach zobowiązał się do usunięcia wszelkich wad w dokumentacji projektowej, które ujawnią się w okresie gwarancji, a które wynikać będą z nieprawidłowego wykonania dokumentacji projektowej lub z jakiegokolwiek działania czy zaniedbania Projektanta. Opracowaną dokumentację³⁵ otrzymano 30 maja 2014 r. i wypłacono umówione wynagrodzenie w wysokości 890,3 tys. zł brutto³⁶.

(akta kontroli str. 104-111, 586, 2212, 3385-3388)

21 marca 2016 r. ZDW zawarł z Projektantem, wyłonionym w drodze zapytania ofertowego, umowę na dokonanie analizy dokumentacji technicznej pod kątem rozwiązań zmierzających do obniżenia kosztów Inwestycji oraz wprowadzenia

³¹ Uchwałą Nr XIII/263/19 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2019-2038 zwiększono nakłady zaplanowane na ww. zadanie do 760,7 tys. zł wydatków bieżących i 170 145,0 tys. zł wydatków majątkowych. Nastąpiło to min. na wniosek ZDW z 04 grudnia 2019 r.

³² W 2016 r. przewidywano realizację przedsięwzięcia wieloletniego rozbudowa DW 548 na lata 2016-2019. Na koniec 2020 r. był to okres lat 2016-2022.

³³ Dalej: „umowa z 2011 r.”

³⁴ Dokumentacja przetargowa dostępna na stronie ZDW: <http://bip.zdw-bydgoszcz.pl/?app=zamowienia&nid=473&y=2010&status=2&info=2>.

³⁵ Dalej: „Projekt z 2014 r.”

³⁶ Ogłoszenie o zamówieniu dostępne na stronie: <http://bip.zdw-bydgoszcz.pl/?app=zamowienia&nid=473&y=2010&status=2>. Termin ten został przesunięty aneksem na 30 maja 2014 r.

korekt do dokumentacji projektowej³⁷. W umowie określono, że Projektant zrealizuje zamówienie do 1 czerwca 2016 r. i udzieli gwarancji oraz rękojmi na wykonaną dokumentację na okres 2 lat.

Za przekazaną 31 maja 2016 r. dokumentację³⁸ obejmującą m.in. aktualizację projektu wykonawczego, kosztorysu inwestorskiego i ofertowego, Projektant otrzymał wynagrodzenie zgodne z umową, tj. w wysokości 147,9 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 100, 112-117, 586)

10 stycznia 2020 r. ZDW zawarł z ww. Projektantem trzecią umowę na aktualizację i optymalizację dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego podczas realizacji Inwestycji³⁹. Projektant został wyłoniony w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego⁴⁰. Przedmiot zamówienia obejmował m.in. wykonanie korekt w dokumentacji projektowej i aktualizacji uzgodnień. Wskazano, że Projektant przygotuje dokumentację w terminie do dwóch miesięcy od dnia podpisania umowy (tj. do 10 marca 2020 r.) i udzieli gwarancji na wykonaną dokumentację projektową na okres 60 miesięcy. Projektant został też zobowiązany do odpowiedzialności z tytułu rękojmi za wady ujawnione w okresie 5 lat od daty wykonania przedmiotu zamówienia (§ 5), a ponadto ustalono, że strony będą mogły dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych w przypadkach, gdy szkoda przekroczy wysokość otrzymanych kar umownych.

Przedmiotem umowy nie było zaktualizowanie projektu budowlanego opracowanego w 2014 r. i zoptymalizowanego w 2016 r. Miało to wpływ na dokonanie niezgodnego z Pzp opisu przedmiotu zamówienia w 2020 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wynagrodzenie Projektanta z tytułu ww. umowy ustalono w wysokości 723,1 tys. zł brutto, w tym 72,6 tys. zł brutto za pełnienie nadzoru autorskiego. Zarząd terminowo otrzymał dokumentację obejmującą m.in. aktualizację projektu wykonawczego, kosztorysu inwestorskiego i ofertowego. Projekty wykonawcze ZDW odebrał 20 marca 2020 r., pozostałe określone umową dokumenty, wraz z uzyskanymi uzgodnieniami - 20 kwietnia 2020 r.⁴¹

(akta kontroli str. 118-142, 586, 2213, 2682-2684)

4. Uzyskanie niezbędnych pozwoleń i zezwoleń, dysponowanie nieruchomością przeznaczoną na cele budowlane.

1 sierpnia 2013 r. Zarząd Województwa reprezentowany przez Dyrektora ZDW wystąpił do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego⁴² o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej⁴³. Wojewoda wydał ZRID 25 czerwca 2014 r. Przed jego wydaniem Zarząd uzyskał pozwolenia, opinie i uzgodnienia niezbędne do przeprowadzenia Inwestycji.

(akta kontroli str. 1749-1788, 2213)

10 września 2020 r. Projektant, który w 2020 r. wykonał aktualizację dokumentacji projektowej, w imieniu ZDW, złożył w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim

³⁷ Dalej: „umowa z 2016 r.”

³⁸ Dalej: „Optymalizacja projektu z 2014 r.”

³⁹ Dalej: „umowa z 2020 r.”

⁴⁰ Aktualizacja i optymalizacja dokumentacji projektowej zadania wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego podczas realizacji Inwestycji pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 548 Stolno-Wąbrzeźno od km 0+005 do km 29+619 z wyłączeniem węzła autostradowego w m. Lisewo od km 14+144 do km 15+146” – dokumentacja dostępna na stronie: <https://platformazakupowa.pl/transakcja/281196>.

⁴¹ Dalej: „Aktualizacja projektu z 2014 r.”

⁴² Dalej: „Wojewoda”.

⁴³ Dalej: „ZRID”.

wniosek o zmianę decyzji ZRID, które dotyczyły projektowanych obiektów inżynierskich, przepustów pod zjazdami i pod drogą, a także zarurowania rowów drogowych.

W związku z niespełnieniem wymogów formalnych oraz brakami w złożonej dokumentacji, 23 września 2020 r. Wojewoda wezwał do uzupełnienia wniosku, m.in. poprzez przekazanie ostatecznych decyzji wodnoprawnych zaświadczenia o ostateczności dwóch decyzji pozwoleń wodnoprawnych oraz odpowiednich projektów budowlanych w zakresie zagospodarowania terenu i branży mostowej.

(akta kontroli str. 2417-2420)

Do 16 marca 2021 r. ZDW i Projektant byli w toku przygotowania uzupełnienia ww. wniosku. Wyeliminowano wszystkie wskazane braki, za wyjątkiem przygotowanych do przekazania projektów budowlanych w zakresie zagospodarowania terenu, które były w toku uzupełniania przez Projektanta.

(akta kontroli str. 3214)

5. Wybór wykonawcy.

13 września 2016 r. ZDW ogłosił przetarg nieograniczony na rozbudowę DW 548. Wartość zamówienia określono na kwotę 131 817,7 tys. zł (31 573,8 tys. euro)⁴⁴. ZDW żądał od wykonawców złożenia wadium w wysokości 1 mln zł. Ogłoszenie o postępowaniu opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 15 września 2016 r., a także na stronie internetowej Zarządu (13 września 2016 r.) oraz na tablicy ogłoszeń (od 15 września 2016 r.). Wraz z ogłoszeniem na stronie internetowej ZDW opublikowano SIWZ zawierający wszystkie wymagane elementy określone w art. 36 Pzp. Powołano czteroosobową komisję przetargową do przeprowadzenia postępowania.

(akta kontroli str. 276, 278-282, 328-364, 660-813, 3233-3235)

W odpowiedzi na ogłoszenie wpłynęło siedem ofert – wszystkie o tym samym okresie gwarancji oraz doświadczeniu kierownika budowy. Ich otwarcie nastąpiło 30 listopada 2016 r. Trzy oferty mieściły się poniżej wartości szacunkowej zamówienia.

Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano zgodnie z art. 91 ust. 1 Pzp, tj. na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ. Treść oferty odpowiadała treści SIWZ. Cena podana przez Wykonawcę była o 35,94% niższa od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert. W konsekwencji Zarząd, w dniu 15 grudnia 2016 r., wezwał Oferenta na podstawie art. 90 ust. 1 Pzp do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny lub kosztu jej istotnej części składowej dotyczącej kosztorysów ofertowych. Wykonawca 22 grudnia 2016 r. i 3 stycznia 2017 r. złożył wyjaśnienia wycen niektórych pozycji składających się na zaoferowaną cenę wraz z ofertami podmiotów podwykonawczych. Zarząd dokonał weryfikacji otrzymanych informacji, m.in. kontaktując się z oferentami wymienionymi przez Wykonawcę i uznał, że brak było podstaw do zarzutu rażąco niskiej ceny.

(akta kontroli str. 276-288, 497-518, 583-585, 587-658, 660-813)

Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty 17 stycznia 2017 r. zamieszczono na stronie internetowej ZDW oraz następnego dnia wysłano do wykonawców. W dniu 27 stycznia 2017 r. jeden z oferentów wniósł odwołanie zarzucając zaniechanie odrzucenia oferty pomimo rażąco niskiej ceny. W trakcie

⁴⁴ Szczegółowe informacje o przebiegu przetargu zostały zamieszczone na stronie: <http://bip.zdw-bydgoszcz.pl/?app=zamowienia&nid=1622&y=2016&status=2> (stan na 19 marca 2021 r.)

postępowania odwoławczego prowadzonego przed Krajową Izbą Odwoławczą⁴⁵ ZDW podtrzymał wniosek o oddalenie odwołania w całości, podając m.in., że Odwołujący nie wykazał, że zaproponowana cena jest nierealna, nierynkowa i niemożliwe jest wykonanie za nią zamówienia. Z uwagi na cofnięcie odwołania, 15 lutego 2017 r. KIO wydała postanowienie o umorzeniu postępowania.

Kontrola uprzednia ww. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzona przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych⁴⁶, nie wykazała naruszeń mających wpływ na wynik postępowania.

(akta kontroli str. 95, 286, 519-535, 554-561, 564-582, 848-851)

Umowę zawarto 19 kwietnia 2017 r.⁴⁷, tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 94 Pzp⁴⁸. Przewidziano w niej kary, którymi Zamawiający⁴⁹ mógł obciążyć Wykonawcę w przypadkach niedotrzymania terminów oraz niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. SIWZ oraz ww. umowa zawierały zapisy dotyczące gwarancji i rękojmi, których okres wskazano na 84 miesiące od daty odbioru końcowego. Zamawiający zapewnił sobie możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu gwarancji i rękojmi także po tym terminie, o ile zgłosi wadę przed upływem tego terminu. SIWZ i Umowa z 2017 r. określały obowiązek przedstawienia przez Wykonawcę programu zapewnienia jakości⁵⁰. PZJ, opracowany 26 czerwca 2017 r., zawierał m.in.: ogólne wymagania dotyczące robót, obowiązek weryfikacji opracowanej dokumentacji projektowej pod kątem jej aktualności i do uzyskania warunków przebudowy uzbrojenia, obowiązek opracowania dokumentacji projektowej na odprowadzanie wód z urządzeń melioracyjnych do odbiorników w przypadku zinwentaryzowania w terenie urządzeń melioracji szczegółowej nie wskazanej w dokumentacji projektowej. Zamawiający zapewnił sobie także prawo do przeprowadzania niezależnych od Wykonawcy badań kontrolnych podczas trwania robót.

(akta kontroli str. 71-91, 659, 724, 732, 814-847)

W związku z odstąpieniem od umowy z 2017 r., co zostało szerzej opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia, 29 maja 2020 r. ogłoszono kolejne postępowanie o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego na „Rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 548 Stolno-Wąbrzeźno km 0+005 do km 29+619 z wyłączeniem węzła autostradowego Lisewo od km 14+144 do km 15+146”⁵¹. Zostało ono podzielone na dwie części (1) od km 0+005 -14+144 oraz (2) od km 15+146 do km 29+619, i objęte odrębną procedurą wyboru. Wartość zamówienia określono łącznie dla obu części na 153 560,1 tys. zł brutto. Ogłoszenie opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz na stronie internetowej i w siedzibie ZDW. Postępowanie prowadzono z uwzględnieniem wymogów odpowiednich dla łącznej wartości obu części przedmiotu zamówienia. Wraz z ogłoszeniem na stronie internetowej opublikowano SIWZ zawierający wszystkie wymagane elementy, określone w art. 36 Pzp. Powołano także czteroosobową komisję do przeprowadzenia postępowania.

(akta kontroli str. 881-979, 3120-3122)

⁴⁵ Dalej: „KIO”.

⁴⁶ Dalej: „Prezes UZP”.

⁴⁷ Dalej: „Umowa z 2017 r.”.

⁴⁸ W brzmieniu obowiązującym w chwili przeprowadzania przedmiotowego postępowania.

⁴⁹ W zawieranych umowach o realizację robót budowlanych w ramach rozbudowy DW548 jako zamawiającego wskazywano Województwo Kujawsko-Pomorskie, w imieniu którego działa ZDW.

⁵⁰ Dalej: „PZJ”.

⁵¹ Dalej: „postępowanie z 2020 r.”

W ogłoszeniu i w SIWZ określono warunki udziału w postępowaniu z 2020 r., które odnosiły się wyłącznie do zdolności technicznej lub zawodowej⁵², tj. doświadczenia wykonawcy⁵³ i dysponowania osobami skierowanymi przez wykonawcę do realizacji zamówienia publicznego⁵⁴. Wymagania te były odpowiednie do przedmiotu zamówienia. W ogłoszeniu i w SIWZ prawidłowo określono wysokość i formę wnoszenia wadium, jak i obowiązek, wysokość i formę wnoszenia zabezpieczenia wykonania umowy przez wyłonionych wykonawców.

(akta kontroli str. 980-1050, 3122-3124)

Otwarcie ofert nastąpiło w terminie określonym w ogłoszeniu o zamówieniu oraz SIWZ. Na każdą z części zamówienia wpłynęło po sześć ofert. W przypadku obu części zamówienia wyboru ofert dokonano spośród złożonych w terminie przez wykonawców niepodlegających wykluczeniu i spełniających warunki udziału w postępowaniu. Najkorzystniejsza oferta na część 2 zamówienia została wyłoniona z zastosowaniem kryteriów określonych w ogłoszeniu i SIWZ, tj.: ceny oferty (waga przy wyborze 60%), okresu udzielonej gwarancji na wykonane roboty budowlane (odpowiednio 20%), doświadczenia kierownika budowy (20%).

(akta kontroli str. 1073-1164, 3124-3126)

Ocena ofert dokonana w odniesieniu do części 1 zamówienia była przedmiotem odwołania. Zakwestionowano brak uwzględnienia przez ZDW jednej z robót potwierdzającej doświadczenie kierownika robót drogowych wykazanego przez jednego z wykonawców. W rezultacie, biorąc pod uwagę ww. kryterium oceny ofert, wykonawcy przyznano 10 pkt, zamiast wartości maksymalnej 20 pkt. Kwestionowana ocena miała wpływ na wybór wykonawcy. KIO w wyroku z 18 listopada 2020 r.⁵⁵ uznała odwołanie za zasadne i nakazała unieważnienie czynności wyboru oferty oraz powtórzenie oceny ofert. Z treści uzasadnienia wyroku KIO wynika, że rozstrzygnięcie oparło się na nowych dowodach dostarczonych przez składającego odwołanie, które pomimo podejmowanych przez zamawiającego działań, nie mogły być mu znane na etapie oceny ofert.

(akta kontroli str. 1073-1102, 1165-1214, 3126)

Po powtórzeniu czynności wyboru w części 1 wyłoniono tego samego wykonawcę, który został wybrany w przypadku 2 części zamówienia. Podpisano zatem z nim dwie umowy: 6 listopada 2020 r. dotyczącą robót na odcinku 2 od km 15+146 do km 29+619 oraz 19 stycznia 2021 r. dotyczącą robót na odcinku 1 od km 0+005 do km 14+144. Umowy zawarto na warunkach określonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Kosztorysy ofertowe stanowiły załączniki do umów. Wartość umów odpowiadała wartości złożonych ofert i wynosiła odpowiednio 68 812,1 tys. zł brutto (odcinek 2) i 68 813,9 tys. zł brutto (odcinek 1), a termin wykonania określono na 18 miesięcy⁵⁶ od zawarcia umów

Umowy z Wykonawcą z 2020 r. przewidywały, względem umowy z Wykonawcą z 2017 r., szereg nowych rozwiązań zwiększających możliwości nadzorcze i sankcje, w szczególności odnoszące się do zapewnienia oczekiwanego postępu

⁵² Nie formułowano warunków w zakresie kompetencji lub uprawnień do prowadzenia określonej działalności zawodowej oraz w zakresie sytuacji ekonomicznej lub finansowej.

⁵³ Określonego jako: wykonanie należycie, zgodnie z zasadami sztuki budowlanej i prawidłowe ukończenie co najmniej 2 zamówień obejmujące budowę, rozbudowę lub przebudowę drogi/ulicy w technologii porównywalnej (...) o wartości 10 mln zł dla części 1 i 15 mln zł dla części 2 w okresie ostatnich 8 lat przed upływem terminu składania ofert.

⁵⁴ Osobami, z określonymi: wymogami w zakresie wykształcenia i doświadczenia, na stanowiskach Kierownika Budowy, Kierownika Robót Drogowych; wymogami w zakresie wykształcenia na stanowiskach Kierownika Robót Mostowych, Kierownika Robót Telekomunikacyjnych, Kierownika Robót Elektrycznych i Elektroenergetycznych, Kierownika Robót Wodno – Kanalizacyjnych, Kierownika Robót Gazowych, geodety; wymogami w zakresie doświadczenia – w odniesieniu do specjalisty do spraw rozliczeń.

⁵⁵ Sygn. akt 2692/20.

⁵⁶ Z wyłączeniem sezonu zimowego od 15 grudnia do 15 marca.

prowadzonych prac. Zapisy określały m.in. terminy pośrednie dla wykonywanych robót, tj. 8 miesięcy na pełne wykonanie robót na odcinkach odpowiednio 4,6 oraz 6,0 km. Za nieosiągnięcie terminu pośredniego przewidziano kary umowne. W stosunku do umowy z Wykonawcą z 2017 r. uszczegółowiono także zapisy dotyczące odbiorów robót oraz urealniono wysokość kar umownych przy jednoczesnym zwiększeniu liczby wyznaczników do ich nałożenia⁵⁷.

(akta kontroli str. 71 -91, 1282-1338, 2413-2416, 3126-3127)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności ZDW w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. ZDW (w okresie od 20 maja 2017 r. do 5 kwietnia 2019 r.) nie podjął działań dyscyplinujących Projektanta do wystawienia faktur za sprawowanie nadzoru autorskiego w cyklach miesięcznych. W związku z tym naruszony został § 3 ust. 2 Umowy z 2011 r. dotyczący zapłaty wynagrodzenia w równych ratach, których ilość miała wynikać z ilości miesięcy realizacji inwestycji określonej umową, przy czym ostatnia rata miała zostać zapłacona po odbiorze końcowym robót. W konsekwencji ZDW musiał dokonać jednej płatności na rzecz Projektanta, na podstawie wystawionej przez niego faktury za prowadzenie nadzoru autorskiego w okresie od 21 kwietnia 2017 r. do 31 października 2017 r. w wysokości 6,3 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 150-156, 275, 855)

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że ZDW nie podjął czynności w celu wyegzekwowania przestrzegania umownych warunków płatności i nie jest w stanie wyjaśnić, z jakich powodów ich nie podjął. Zamawiający dokonuje płatności na podstawie prawidłowo wystawionych i doręczonych faktur, a Projektant wystawił tylko jedną fakturę.

(akta kontroli str. 856-857, 878, 1710)

W ocenie NIK, brak działań Zarządu w przedstawionym wyżej zakresie może stwarzać trudności przy planowaniu wydatków budżetowych i wiąże się z koniecznością ciągłych weryfikacji planów finansowych.

2. Zarząd nie zadbał o właściwe zabezpieczenie interesów Zamawiającego, w wyniku czego zawarł z Projektantem umowy⁵⁸ na opracowanie dokumentacji projektowej, jej optymalizację i aktualizację, które zawierały niekorzystne warunki realizacji Inwestycji:

a) nie doprowadzono zapisami umowy nr ZDW.N4.362.10.2016 z 21 marca 2016 r. do aktualizacji dokumentacji projektowej (poza branżą drogową) bezpośrednio przed podpisaniem umowy z Wykonawcą z 2017 r. W konsekwencji Wykonawca ten prowadził roboty budowlane na podstawie projektu, który pochodził z 2014 r. i był w części zdezaktualizowany (na przykład w odniesieniu do drzewostanu).

Tymczasem część robót zrealizowana przez ww. Wykonawcę jako dodatkowe lub uzupełniające (w łącznej kwocie 1 214,6 tys. zł brutto), nieprzewidziane Umową z 2017 r., mogły zostać przewidziane w SIWZ, gdyby w roku 2016 ZDW zlecił aktualizację całości dokumentacji projektowej. W konsekwencji wykonano znaczną ilość dodatkowych lub uzupełniających robót budowlanych (niewynikających ze specyfikacji przetargowej) wycenianych po cenach aktualnych w chwili ich wykonania, które mogły być niższe, gdyby zostały objęte ofertą.

⁵⁷ Przykładowo określono nieprzewidziane w umowie z Wykonawcą z 2017 r. kary umowne: za nieprzedłożenie zaktualizowanego harmonogramu robót do zatwierdzenia, za nieusprawiedliwioną nieobecność kierownika budowy na placu budowy, za niedotrzymanie maksymalnego reżimu technologicznego narzuconego dokumentacją projektową i specyfikacjami technicznymi, za nieprzekazanie kompletu dokumentów do gotowości do odbioru częściowego i technicznego robót.

⁵⁸ Umowy nr ZDW.N4.361-51a/2010 z 1 kwietnia 2011 r., umowa z ZDW.N4.362.10.2016 z 21 marca 2016 r. oraz nr ZDW.N4.361.57.2019 z 20 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 112-117, 878, 1358-1359, 1710, 1712, 2146)

Naczelnik Wydziału Planowania i Rozwoju Sieci Drogowej ZDW w latach 2005-2018 wyjaśnił m.in., że zgłaszał ówczesnemu dyrektorowi ZDW uwagę na konieczność aktualizacji projektu innych branż, zwłaszcza że w ZDW nie było odpowiednich specjalistów w tych dziedzinach i wygasły uzgodnienia z gestorami sieci. Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że odpowiedzialna za opis przedmiotu zamówienia nie jest już pracownikiem ZDW i nie można ustalić, z jakiej przyczyny nie objęto zakresem aktualizacji pozostałej dokumentacji. Były Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że większy zakres zmiany wymagałby większego wynagrodzenia projektanta, co powodowałoby wyłonienie wykonawcy optymalizacji dokumentacji w trybie Pzp, a to generowałoby dalsze opóźnienie.

(akta kontroli str. 878, 1710, 1712, 2146, 2185, 2361)

b) W umowach z 2011 r., 2016 r. i 2020 r. ZDW nie zadbał należycie o zabezpieczenie prawidłowego zrealizowania ich przedmiotu poprzez nałożenie dodatkowych kar za niewłaściwe przygotowanie dokumentacji projektowej. Poza ogólnymi odniesieniami do kodeksu cywilnego, kary umowne dotyczyły jedynie zwłoki w wykonaniu dokumentacji projektowej, zwłoki w usunięciu wad oraz odstąpienia od umowy. Takie postanowienia umowy, jak się okazało, nie dyscyplinowały Projektanta do dołożenia szczególnej staranności przy sporządzaniu dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 104-116, 118-136)

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że rozwiązania wynikające z gwarancji i rękojmi były wystarczającym zabezpieczeniem interesów Zamawiającego, ponieważ w tym okresie Projektant zobowiązany był do usunięcia wszelkich wad i usterek dokumentacji projektowej. W przypadku braku realizacji tego zobowiązania ZDW miał uprawnienie do zlecenia wykonania zastępczego na koszt Projektanta. ZDW zweryfikuje rozwiązania dotyczące kar umownych pod kątem wprowadzenia nowych rozwiązań na przyszłość związanych z nieprawidłowym sporządzeniem dokumentacji. ZDW nie podejmowało działań zmierzających do wyegzekwowania odpowiedzialności za błędy popełnione przez Projektanta w dokumentacji, ponieważ priorytetem było i jest sprawne ukończenie Inwestycji. Ewentualne kroki dotyczące błędów projektowych zostaną rozważone po jej zakończeniu.

(akta kontroli str. 855-856, 1790)

Były Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że ZDW nie przewidział kar za niewłaściwe przygotowanie dokumentacji projektowej, ponieważ nie było takich praktyk, co wynikało z braku doświadczenia w tym zakresie.

(akta kontroli str. 2366)

NIK zwraca uwagę, że ZDW nie zapewnił przy wyborze Projektanta z 2020 r. rozdzielenia ceny ofertowej na poszczególne zagadnienia objęte projektem, co ograniczało możliwość ustalenia kosztów poniesionych na skorygowanie błędów projektowych poprzednich projektów.

(akta kontroli str. 413)

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że Zarząd w kolejnych postępowaniach wprowadzi bardziej szczegółowy podział ceny ofertowej w celu zapewnienia przejrzystości rozliczeń w przypadku modyfikacji zakresu umowy.

(akta kontroli str. 878, 2213)

c) ZDW nie zadbał, aby w umowach z 2011 r. i z 2016 r. zobowiązać Projektanta do zaprojektowania kolizji z urządzeniami melioracyjnymi. Tymczasem jednym z problemów, które pojawiły się podczas prowadzenia robót budowlanych przez Wykonawcę z 2017 r. było nieujęcie w dokumentacji włączenia istniejących systemów melioracyjnych pól i brak rozwiązań w zakresie odwodnienia terenów przydrożnych.

(akta kontroli str. 104-117, 858, 1725-1743, 1794)

Ponadto w umowie z 2016 r. nie zobowiązano Projektanta do inwentaryzacji krzewów przewidzianych do wycinki. Tymczasem kolejnym problemem, który pojawił się podczas prowadzenia robót budowlanych przez Wykonawcę z 2017 r. było nieujęcie w dokumentacji projektowej ww. krzewów (tj. 48 478 m² według inwentaryzacji Wykonawcy z 2017 r.). Spowodowało to konieczność wykonania dodatkowych robót, nieprzewidzianych w postępowaniu z 2017 r.

(akta kontroli str. 112-117, 862-874)

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że w 2011 i w 2016 r. Zamawiający nie przewidział konieczności zaprojektowania całej sieci melioracyjnej do przebudowy, ponieważ nie była znana skala niezinventaryzowanych urządzeń melioracyjnych. W zakresie roślinności natomiast sytuacja ulega naturalnej zmianie.

(akta kontroli str. 879, 1712)

NIK zwraca uwagę, że w Arkuszach Monitorujących (tj. kwartalnych informacjach o przebiegu realizacji i rozliczania projektu) z okresu od 31 marca 2018 r. do 31 marca 2019 r. podpisanych przez Dyrektora ZDW, wskazano m.in. na problem niejęcia w dokumentacji technicznej włączenia istniejących systemów melioracyjnych pól oraz brak rozwiązań w zakresie odwodnienia terenów przydrożnych. Zadanie zaprojektowania usunięcia kolizji i ewentualną naprawę istniejących urządzeń melioracyjnych zostało nałożone na Projektanta w 2020 r. Ponadto zajście istotnych zmian w zakrzewieniu wymaga upływu czasu większego niż jeden sezon wegetacyjny.

(akta kontroli str. 119, 858, 1733-1743, 1794)

3. ZDW nie wyegzekwował od Wykonawcy z 2017 r. opracowania dokumentacji projektowej na odprowadzenie wód z urządzeń melioracyjnych, pomimo tego, że wykonawca ten miał taki obowiązek wynikający z pkt. 5 PZJ. Dokumentację tą powinien uzgodnić z Projektantem oraz właścicielem przedmiotowego urządzenia melioracji szczegółowej.

(akta kontroli str. 835)

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że PZJ to dokument pomocniczy, w którym wykonawca przedstawia sposób, w jaki zamierza realizować roboty budowlane. W związku z zapisem, który nie precyzował, na czyj koszt ma być sporządzona dokumentacja, Wykonawca przedłożył ofertę na kwotę 1 400,00 tys. zł, na co ZDW nie wyraził zgody. Dyrektor ZDW nie posiada wiedzy, z jakiego powodu Zarząd nie zlecił wykonania dokumentacji projektowej na odprowadzanie wód z urządzeń melioracyjnych innemu podmiotowi.

Były Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że prowadzono z Wykonawcą z 2017 r. negocjacje co do cen i z tego powodu nie zlecono wykonania ww. dokumentacji projektowej innemu podmiotowi. Ponadto wybór innego podmiotu na wykonanie projektu wiązałby się z długotrwałą procedurą przetargową i koniecznością zabezpieczenia finansowania tego zadania.

(akta kontroli str. 879, 1713, 1792, 2366)

NIK zwraca uwagę, że zagadnienie dotyczące kosztów za opracowanie dokumentacji projektowej Wykonawca z 2017 r. rozstrzygnął w przygotowanym przez siebie i przedłożonym ZDW PZJ. Z pkt. 9.1 tego dokumentu *Podstawowe płatności, ustalenia ogólne* wynika, iż w kosztach pośrednich Wykonawca ten zobowiązany był uwzględnić koszty wykonania dokumentacji projektowej, którą winien dostarczyć oraz uzgodnić.

(akta kontroli str. 48, 78, 423, 1345-1346)

4. Zarząd w sposób nierzetelny zweryfikował wykonaną przez Projektanta dokumentację projektową z 2014 r. Ujawnione przez Wykonawcę z 2017 r. i uznane przez Zamawiającego na etapie realizacji Inwestycji błędy projektowe dotyczyły m.in.:
- nieprawidłowo zaprojektowanych przepustów pod zjazdami;
 - braku uwzględnienia w dokumentacji projektowej starej sieci kanalizacyjnej w Lisewie;
 - braku uwzględnienia w dokumentacji projektowej konieczności przebudowy wodociągu;
 - różnic pomiędzy pomiarem zerowym Wykonawcy, a dokumentacją projektową;
 - zwiększonej liczby drzew w stosunku do projektu (o około 1 181 sztuk o średnicy od 15 cm do ponad 55 cm);
 - występowania 48 487 m² krzewów, które należało usunąć (projekt nie zawierał wykazu krzewów, pomimo że takie opracowanie było wymagane w SIWZ);
 - nieuwzględnienia dwóch budynków koniecznych do rozbiórki;
 - nieuwzględnienia istniejącej warstwy bitumicznej powyżej 5 cm głębokości przewidzianej do frezowania;
 - błędnego określenia grubości podbudów z kruszywa łamanego podlegających rozbiórce, tj. niezinventaryzowaniu istniejących warstw o grubościach 17, 25 oraz 29, 30, 31, 33 i 34 cm.

(akta kontroli str. 856-859, 862-863, 874, 1410-1448, 2570-2571, 2684-2689, 2853-2860, 3016, 3025-3026, 3043)

W sprawie żadnych z ww. wad Zamawiający nie występował do Projektanta o dokonanie korekty dokumentacji projektowej, ani nie podejmował działań zmierzających do ustalenia ich finansowych skutków.

(akta kontroli str. 856-859)

Naczelnik Wydziału Planowania i Rozwoju Sieci Drogowej ZDW w latach 2005-2018 wyjaśnił m.in., że Wydział nie był przygotowany merytorycznie, aby dokonywać weryfikacji dokumentacji projektowej pod kątem szczegółowych rozwiązań projektowych. W Wydziale nie było zatrudnionych pracowników posiadających odpowiednie ku temu wykształcenie i doświadczenie zawodowe. Nie prowadzono analiz dotyczących zgodności dokumentacji projektowej z rzeczywistością oraz nie zgłaszano do niej uwag.

(akta kontroli str. 2184-2185)

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że brak takich działań był spowodowany faktem, że problemy projektowe ujawniały się po upływie okresu gwarancji. Co do frezowania, wskazał, że nie posiada wiedzy, czy w ZDW analizowało przyczyny, dla których przewidziane przez Projektanta w projekcie z 2014 r. i optymalizacji projektu z 2014 r. głębokości frezowania były znacznie płytsze od głębokości wykazanych przez Wykonawcę z 2017 r., w tym uznane przez ZDW za uzasadnione. Wskazał,

że z jego wiedzy technicznej i doświadczenia wynika, że określenie na tak długim odcinku drogi wojewódzkiej średniej głębokości przewidzianej do frezowania na poziomie 4,5 cm powinno wzbudzić wątpliwości, co do poprawności tego założenia. W świetle posiadanej obecnie przez Zarząd wiedzy o głębokości warstw asfaltu koniecznych do sfrezowania, opracowanie projektowe z 2014 r. i optymalizacja projektu z 2014 r. w znacznym stopniu nie odpowiadało rzeczywistości.

(akta kontroli str. 1712, 1789-1791)

Były Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że nie było przesłanek do tego, aby wykryć ewentualne wady projektu.

(akta kontroli str. 2366)

NIK zwraca uwagę, że Zamawiający poniósł dodatkowe koszty związane z korygowaniem dokumentacji projektowej z 2014 r. zlecając to zadanie, jak się okazało, temu samemu Projektantowi wyłonionemu w postępowaniu z 2016 i 2020 r. Nie jest jednak możliwe ustalenie wymienionych kosztów z uwagi na brak rozdzielenia ceny ofertowej na poszczególne zagadnienia objęte aktualizacją projektu z 2014 r.⁵⁹ Tymczasem, ZDW, jako jednostka realizująca Projekt⁶⁰, zobowiązana została w § 4 pkt 5 Zasad realizacji projektu własnego, do wykonania Inwestycji z należytą starannością, w szczególności ponosząc wydatki racjonalnie i oszczędnie.

(akta kontroli str. 119-120, 410-413, 858-859)

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że Zamawiający w kolejnych postępowaniach wprowadzi bardziej szczegółowy podział ceny ofertowej, w celu zapewnienia przejrzystości rozliczeń z wykonawcą w przypadku modyfikacji zakresu umowy.

(akta kontroli str. 2213)

Potwierdzeniem nieprawidłowego działania Zarządu przy odbiorze projektu jest wyrażenie przez niego zgody na zmianę rzeczowego zakresu Inwestycji na wniosek Wykonawcy z 2017 r. złożony 28 czerwca 2017 r., tj. zaledwie dziesięć tygodni po podpisaniu umowy na wykonanie robót budowlanych (19 kwietnia 2017 r.), pomimo że zaledwie nieco ponad rok wcześniej zlecił (21 marca 2016 r.) i przyjął (31 maja 2016 r.) dokumentację projektową, która – zgodnie z zawartą umową – miała doprowadzić do obniżenia wartości zadania przy zachowaniu założonych standardów.

(akta kontroli str. 71-100, 112-117, 1880-1893)

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że zgoda na zmianę rzeczowego zakresu inwestycji została wyrażona z uwagi na wskazywane przez Wykonawcę korzyści związane z dalszym obniżeniem kosztów inwestycji.

(akta kontroli str. 3202)

Były Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że ZDW dawało projektantowi możliwość zastosowania niektórych innych rozwiązań, jednak nie dotyczyło to zmiany konstrukcji drogi. Gdyby taka propozycja padła ze strony projektanta, poddana byłaby analizie.

(akta kontroli str. 2361-2362)

Naczelnik Wydziału Planowania i Rozwoju Sieci Drogowej ZDW w latach 2005-2018

⁵⁹ Dokumentacja przetargowa dostępna na stronie: <https://platformazakupowa.pl/transakcja/281196>.

⁶⁰ Wskazana na samym wstępie Zasad realizacji projektu własnego.

wyjaśnił m.in., że Wydział nie był merytorycznie przygotowany, aby dokonywać weryfikacji dokumentacji projektowej pod kątem szczegółowych rozwiązań projektowych, ponieważ nie było w nim zatrudnionych pracowników posiadających odpowiednie po temu wykształcenie i doświadczenie zawodowe.

(akta kontroli str. 2185)

Dyrektor ds. Technicznych ZDW w latach 2009-2020 (do 14 lutego) wyjaśnił m.in., że trudno jest dzisiaj stwierdzić, czy Projektant mógł i powinien w 2016 r. przewidzieć zastosowanie technologii zamiennej w dokumentacji projektowej podlegającej optymalizacji.

(akta kontroli str. 2759)

NIK zwraca uwagę, że zastosowanie technologii zamiennej mieści się w zadaniach Projektanta określonych w umowie.

(akta kontroli str. 112-113)

5. Zarząd w sposób nierzetelny zweryfikował odbieraną przez siebie dokumentację projektową przygotowaną na podstawie umowy z 2020 r. w zakresie warstwy bitumicznej przewidzianej do frezowania. Nierzetelnie zweryfikowano także zapisy STWiORB⁶¹ oraz spójność kosztorysów ofertowych z pozostałą dokumentacją:

a) w aktualizacji projektu z 2014 r. wskazane głębokości frezowania były znacznie większe od głębokości frezowania wyszczególnionych w projekcie z 2014 r. oraz optymalizacji projektu z 2014 r. Wskazano w nich na konieczność frezowania na głębokość od 2 do 5 cm, podczas gdy w aktualizacji projektu z 2014 r. na głębokość od 5 do 25 cm (przy czym 5 cm dla 31,1% powierzchni drogi, zaś 25 cm dla 44% powierzchni drogi). Jednocześnie zgłoszone przez Wykonawcę z 2017 r. i uznane przez ZDW głębokości frezowania jedynie w 0,7% powierzchni drogi przekraczały grubość 19 cm.

(akta kontroli str. 92, 743, 758, 1059, 1070, 1415-1420, 1452-1453)

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że nie przypomina sobie, aby ZDW analizował przyczyny, dla których przewidziane w aktualizacji projektu z 2014 r. głębokości frezowania były znacznie głębsze od głębokości wykazanych w projekcie z 2014 r. i optymalizacji projektu z 2014 r. Było to spowodowane koniecznością skupienia się na weryfikacji innych istotnych części projektu, np. kwestii konstrukcyjnych. Z projektu nie wynika, na jakiej podstawie i na jakich pomiarach Projektant przyjął do frezowania grubość średnio 25 cm. Dyrektor ZDW podał, że nie występował do Projektanta z pytaniem o wyjaśnienie przyczyn rozbieżności pomiędzy projektem, a ustalonym stanem faktycznym dotyczącym znacznie grubszej, niż pierwotnie wskazywał projekt, warstwy asfaltu koniecznej do sfrezowania, ponieważ upoważnionym do występowania w imieniu ZDW był Inżynier Kontraktu. Jednakże ZDW nie występował do Inżyniera Kontraktu o wyjaśnienie przyczyn ww. rozbieżności.

(akta kontroli str. 1790, 2146, 2211, 2213)

b) W aktualizacji projektu z 2014 r. odebranej w dniu 20 marca 2020 r. wystąpiła niezgodność ze STWiORB z 2020 r. W projekcie wskazano konieczność frezowania nawierzchni na średnią głębokość 10 cm (dla obu odcinków) jako podstawę płatności, natomiast w kosztorysie ofertowym wskazano średnią głębokość frezowania od 5 do 25 cm (podobna niezgodność miała miejsce w odniesieniu do

⁶¹ Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych.

STWiORB z 2016 r., w którym Projektant wskazał średnią głębokość frezowania na 10 cm, zaś w kosztorysie ofertowym przyjął głębokość frezowania od 2 cm do 5 cm).

(akta kontroli str. 743, 758, 923, 945, 1717-1724)

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że podejrzewa, że Projektant wskazał w STWiORB frezowanie nawierzchni na średnią głębokość 10 cm (w obu przypadkach) przez omyłkę. Ze względu na dużą objętość dokumentacji projektowej i ograniczoną kadre techniczną ZDW, nie było możliwości zweryfikowania STWiORB. Dyrektor ZDW wskazał także, że zasadne byłoby wzmocnienie kadrowe ZDW tak, aby zapewnić rzetelną weryfikację przekazywanej dokumentacji.

(akta kontroli str. 1790-1791)

c) Wstąpiły rozbieżności pomiędzy powierzchnią frezowania określoną w projekcie z 2014 r. i w optymalizacji projektu z 2014 r.: 206 709m², a powierzchnią frezowania określoną w aktualizacji projektu z 2014 r.: 252 100 m².

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że na etapie odbioru od Projektanta ZDW nie analizował przyczyn ww. rozbieżności i nie jest w stanie ich ustalić.

(akta kontroli str. 743, 758, 923, 945, 1415-1420, 1449, 1453, 2210, 3201-3202, 3383)

NIK zwraca uwagę, że z powodu niezgodności z rzeczywistością dokumentacji projektowej z 2014 r. i w optymalizacji projektu z 2014 r. dotyczącej głębokości frezowania, ZDW powinien dochować szczególnej staranności przy weryfikacji podanych przez tego samego projektanta głębokości frezowania w aktualizacji projektu z 2014 r., zwłaszcza że wielkości te znacznie odbiegały od potwierdzonych przez ZDW głębokości na części odcinków drogi (tj. zostały zawyżone). Nierzetelny odbiór może bowiem narazić ZDW na dalsze dodatkowe koszty związane z Inwestycją lub opóźnienia w jej realizacji.

d) Pomimo odebrania zaktualizowanej dokumentacji projektowej 20 marca 2020 r. bez uwag, w lipcu 2020 r., tj. w toku przetargu na roboty budowlane związane z rozbudową DW 548, wykonawcy zgłaszali szereg uwag odnoszących się do opisu przedmiotu zamówienia w dokumentacji projektowej. Uwagi dotyczyły w szczególności niezgodności lub braków w STWiORB, a także przypadków niezgodności między kosztorysami ofertowymi, a pozostałą dokumentacją projektową⁶².

W tych przypadkach ZDW dokonywał w toku postępowania o zamówienie publiczne zmian w dokumentacji projektowej, co prowadziło do przesuwania terminu na składanie ofert, a w rezultacie do opóźnienia w wyłonieniu wykonawcy.

(akta kontroli str. 1215-1281, 2682-2684)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że nie dysponuje wykwalifikowaną kadra, która mogłaby zweryfikować w sposób kompleksowy przedkładane przez wykonawców dokumentacje projektowe. Dokumentacja projektowa nie była przekazana do weryfikacji podmiotowi zewnętrznemu, ponieważ ZDW nie dysponuje środkami finansowymi na takie działanie. Zlecenie weryfikacji nie było ponadto znaną praktyką. Kompleksowa usługa aktualizacji dokumentacji projektowej była przedmiotem przetargu nieograniczonego, w którym najkorzystniejszą ofertę złożył

⁶² I tak: (1) w pytaniu nr 34 wskazano, że STWiORB są niekompletne w odniesieniu do warstwy odsączająca/mrozoochronna opisanej w projekcie jako ulepszone podłoże (warstwa mrozoochronna) z mieszanki niezwiązanej 0/31,5 (CBR>40, SE>35); (2) w pytaniu nr 35 wskazano na nieaktualne normy na wykonanie MCE zawarte w STWiORB; (3) w pytaniu nr 38 wskazano na niespójność między kosztorysem a STWiORB w zakresie mieszanki asfaltu PMB 45/80-65; w pytaniu 177 wskazano na błędną technologię w STWiORB D-05.03.01; w pytaniach nr 151,155 wskazano na niespójność między kosztorysem, a rysunkami projektowymi w zakresie dwóch pozycji kosztorysu na wykonanie sieci kanalizacji deszczowej.

podmiot, który sporządził projekt pierwotny. Zatem ZDW udzielając zamówienia podmiotowi profesjonalnie działającemu na rynku zakładał, że dokumentacja jest sporządzona w sposób rzetelny.

(akta kontroli str. 2672, 2678)

W ocenie NIK znane ZDW braki i błędy w pierwotnej dokumentacji projektowej rozbudowy DW 548 oraz jej optymalizacji powinny skłonić ZDW do szczególnej staranności i rzetelności przy weryfikacji zleconej w 2020 r. aktualizacji dokumentacji projektowej. Doświadczenia z lat 2016-2019 wskazują, że nie wszystkie błędy zostają zgłoszone w toku postępowania o zamówienie publiczne. Przypadki opisane powyżej w lit. a-c, odnoszące się do szczegółowo badanego przez NIK frezowania, wskazują, że nie zostały rzetelnie wyeliminowane wszystkie nieścisłości w aktualizacji dokumentacji projektowej z 2014 r.

Z artykułu 31 Pzp⁶³ wynika, że obowiązkiem podmiotu działającego na podstawie Pzp jest opisanie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych oraz opisanie przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. On także ponosi ryzyko wadliwie przygotowanej dokumentacji skoro na niej bazuje przystępujący do przetargu, oceniając czy cena w stosunku do zakresu robót realizuje jego interesy ekonomiczne.⁶⁴

6. ZDW, w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne na wykonanie Inwestycji, przed udzieleniem tego zamówienia Wykonawcy z 2017 r. wezwał go do złożenia w określonym terminie kopii opłaconej polisy, a w przypadku jej braku, innego dokumentu potwierdzającego, że Wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia. Stanowiło to naruszenie § 2 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzaju dokumentów, jakich może żądać Zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia⁶⁵. Treść § 2 ust. 2 pkt 4 ww. rozporządzenia nie wskazuje bowiem na pierwszeństwo żądania polisy, a dopiero w przypadku jej braku, innego dokumentu potwierdzającego, że wykonawca jest w konkretny sposób ubezpieczony. Nieprawidłowość tą stwierdził też UZP w informacji o wyniku kontroli uprzedniej z 10 kwietnia 2017 r.

(akta kontroli str. 848-851, 853)

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że błąd wynikał z tego, że co do zasady najczęściej występującym w obrocie prawnym dokumentem potwierdzającym, ubezpieczenie wykonawcy od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia na sumę gwarancyjną określoną przez Zamawiającego jest właśnie polisa, a inne dokumenty występują relatywnie rzadziej. Zapis ten stanowił lapsus językowy i nie miał żadnego wpływu na wynik postępowania.

(akta kontroli str. 1713)

7. ZDW nie dołożył należytej staranności, aby zabezpieczyć interesy Zamawiającego w umowie z Wykonawcą z 2017 r., ponieważ nie określono w niej: 1) terminu na zgłaszanie robót zanikających i ulegających zakryciu oraz określenie następstw

⁶³ W brzmieniu obowiązującym w trakcie przeprowadzania postępowania.

⁶⁴ Por. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 11 października 2016 r., sygn. akt I ACa676/16.

⁶⁵ Dz. U. z 2020 r. poz.1282, akt uchylony z dniem 1 stycznia 2021 r.

naruszeń tych postanowień, 2) skutków niezgłaszania robót dodatkowych w terminie 2 dni roboczych od dnia stwierdzenia konieczności wykonania tych robót.

Powyższe nie dyscyplinowało Wykonawcy z 2017 r. do zgłaszania robót zanikających i ulegających zakryciu na bieżąco, jak również do terminowego zgłaszania robót dodatkowych. Na problem braku określenia sposobów rozwiązywania sporów z Wykonawcą z 2017 r. zwrócił uwagę wykonawca usługi Inżyniera Kontraktu⁶⁶ w inwentaryzacji robót.

(akta kontroli str. 71-99, 423, 426, 841, 1715-1716)

Były Dyrektor ZDW wyjaśnił, że nie posiada wiedzy na ten temat.

(akta kontroli str. 2367)

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że co do zgłaszania robót zanikających i ulegających zakryciu, Zamawiający nie przewidział sankcji w tym zakresie, ponieważ co do zasady, to wykonawcy zależy na zgłoszeniu takich robót. W kwestii skutków niezgłaszania przez wykonawcę robót dodatkowych w terminie 2 dni roboczych od dnia stwierdzenia konieczności wykonania tych robót, to w razie opieszałości wykonawcy to ZDW sam w porozumieniu z Inżynierem Kontraktu określi zakres tych prac, a ewentualne opóźnienia będą miały odzwierciedlenie w karze umownej.

(akta kontroli str. 2367, 3216-3217)

8. W ogłoszonym 29 maja 2020 r. postępowaniu o zamówienie publiczne na wykonanie robót budowlanych w związku z rozbudową DW 548, ZDW nie udostępnił oferentom projektu budowlanego⁶⁷, czym naruszono art. 31 ust. 1 Pzp⁶⁸, który określa, że przedmiot zamówienia na roboty budowlane opisuje się za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego⁶⁹, wynika, że dokumentacja projektowa, służąca do opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych, dla których jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, składa się m.in. z projektu budowlanego w zakresie uwzględniającym specyfikę robót budowlanych.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że ze względu na zmiany w dokumentacji wprowadzone w 2016 r. i 2020 r. nie opublikowano projektu budowlanego, a jedynie szczegółową zaktualizowaną dokumentację projektową, tak aby nie wprowadzać wykonawców w błąd odnośnie do opisu przedmiotu zamówienia.

W odniesieniu do przyczyn niezaktualizowania w 2020 r. projektu budowlanego Dyrektor ZDW wyjaśnił, że decyzja ZRID zatwierdzała projekt budowlany. Przepisy prawa dopuszczają odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego, jednakże inwestor winien liczyć się z koniecznością uzyskiwania zezwolenia w formie decyzji zatwierdzającej ten projekt. Procedowana jest zmiana decyzji ZRID w zakresie istotnego odstępstwa, natomiast w pozostałym zakresie odstępianie od

⁶⁶ Wykonawca umów o usługi inżyniera kontraktu, obejmującej w szczególności pełnienie kompleksowych usług inspektora nadzoru. W związku z rozbudową DW 548 zawarto dwie takie umowy z 20 kwietnia 2017 r. oraz z 7 grudnia 2020 r. Dalej: „Inżynier Kontraktu”.

⁶⁷ Na stronie internetowej <https://platformazakupowa.pl/transakcja/351716> (dostęp 24 lutego 2020 r.) dotyczącej postępowania o zamówienie publiczne na „Rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 548 Stolno-Wąbrzeźno od km 0+005 do km 29+619 z wyłączeniem węzła autostradowego Lisewo od km 14+144 do km 15+146.” zamieszczono 29 maja 2020 r. dwa pliki archiwów (7z) o rozmiarach 222392,13 i 207006,67 KB, które zawierają projekty wykonawcze, specyfikacje techniczne, przedmiary oraz kosztorysy ofertowe. Pliki te oraz pozostałe zamieszczone dokumenty elektroniczne nie zawierają projektu budowlanego.

⁶⁸ W brzmieniu obowiązującym w trakcie przeprowadzania przedmiotowego postępowania o zamówienie publiczne.

⁶⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129

zatwierdzonego projektu budowlanego jest dozwolone bez konieczności zmiany ZRID.

(akta kontroli str. 2671-2672, 2678)

W ocenie NIK obowiązkiem ZDW, przygotowującego postępowanie o zamówienie publiczne w trybie Pzp, było opisanie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (art. 31 Pzp) w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (art. 29 ust. 1 Pzp). Na tak przygotowanej dokumentacji bazuje przystępujący do przetargu, gdy ocenia, czy związanie się określonym kontraktem realizuje jego interesy ekonomiczne. Z uwagi na różnego rodzaju ograniczenia swobody stron w ramach stosunków prawnych nawiązanych na podstawie Pzp, ustawodawca nałożył na podmioty podlegające reżimowi tej ustawy szereg obowiązków przedkontraktowych, których wykonanie ma zagwarantować przystępującemu do przetargu, że podejmie racjonalną decyzję co do związania się konkretną umową. Powinno to skłonić Zarząd do szczególnie starannego przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia i pozostałej dokumentacji, na podstawie której przystępujący do przetargu konstruuje ofertę oraz koncepcję wykonania zaciągniętych zobowiązań. Zaniechanie przez ZDW dostarczenia potencjalnym oferentom projektu budowlanego może nie pozwolić na osiągnięcie umówionego celu umowy w ogóle lub w uzgodnionym czasie i stanowi o naruszeniu obowiązków, jakie w ramach umowy o roboty budowlane przyjmuje na siebie inwestor. Tego rodzaju naruszenia przez ZDW mogą być bowiem źródłem szkody po stronie wykonawcy, zwłaszcza wtedy, gdy w oparciu o dostarczoną dokumentację projektową i przewidywany czas realizacji inwestycji dokonywał on ekonomicznej kalkulacji zobowiązań, jakie może zaciągnąć.⁷⁰

Z informacji uzyskanych z Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy⁷¹ wynika, że brak zaktualizowanej dokumentacji projektowej może mieć wpływ na możliwość wszczęcia i przeprowadzenia postępowania o zmianę zezwolenia na realizację inwestycji drogowej dotyczącego rozbudowy DW 548. W ramach prowadzonego postępowania wymagane będzie przedłożenie przez ZDW przynajmniej dokumentacji pierwotnej oraz dokumentacji zamiennej określającej zakres zmian. ZDW przedłożył dokumentację zamienną do jednego z dwóch tomów projektu budowlanego w branży mostowej. Powyższy organ wezwał na potrzebę uzupełnienia dokumentacji w zakresie drugiego tomu projektu budowlanego w branży mostowej oraz dwóch tomów projektu zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 2417-2420, 3000-3003)

Na 16 marca 2021 r. wniosek o zmianę ZRID był uzupełniany⁷². Projektant m.in. przygotował projekt budowlany zamienny w zakresie branży mostowej, a także przygotowywał projekt budowlany w zakresie zagospodarowania terenu.

Powyższe wskazuje to, że w zakresie obiektów inżynierskich, przepustów pod zjazdami i pod drogą, a także zarurowania rowów drogowych rozbieżności między projektem budowlanym, a projektami wykonawczymi dotyczą elementów istotnych.

(akta kontroli str. 3214, 3224)

⁷⁰ Por. Wyrok Sądu Najwyższego z 29 kwietnia 2016 r., sygn. akt I CSK 306/15.

⁷¹ Dalej: „K-PUW”.

⁷² Co zostało opisane w pkt 4 obszaru pierwszego wystąpienia.

9. Na części drogi (z odcinka Stolno-Lisewo), na których Wykonawca z 2017 r. nie zakończył robót, w toku przeprowadzonych 25 stycznia 2021 r. oględzin, stwierdzono zastosowanie znaków B-33 ograniczających prędkość do 60 km/h lub 30 km/h⁷³, tymczasem zatwierdzona 18 lipca 2017 r. i obowiązująca w dniu oględzin⁷⁴ czasowa organizacja ruchu określała, dla poszczególnych etapów prowadzenia robót, wprowadzenie ograniczenia do 40 km/h.

(akta kontroli str. 2121-2144)

Dyrektor ZDW wskazał, że w wyniku kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁷⁵ wprowadzono zmiany w organizacji ruchu w trybie awaryjnym. Po kontroli oznakowania tymczasowego wprowadzono ograniczenie do 30 km/h na odcinku, na którym wykonano nawierzchnię tymczasową z destruktu, a na pozostałych ze względu na istniejącą nawierzchnię bitumiczną, podniesiono prędkość z 40 km/h na 60 k/h.

(akta kontroli str. 2673, 2680)

Pozyskane z UM dokumenty potwierdzają wyjaśnienia Dyrektora ZDW. W protokole kontroli zawarto uzgodnienie m.in. zmiany dopuszczalnej prędkości ruchu względem czasowej organizacji ruchu między organizatorem ruchu (Marszałkiem) i zarządzającym ruchem (ZDW). Jednakże NIK wskazuje, że zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁷⁶ podstawą do zmiany organizacji ruchu na istniejącej drodze jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. W ocenie NIK, uzgodnienia, na które powołuje się Dyrektor ZDW, nie są podstawą do wprowadzania zmian oznakowania w trybie awaryjnym, o którym mowa w § 10 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia. Zarząd dróg może bowiem wprowadzić tymczasowe ograniczenia jedynie w nagłym przypadku awarii urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu, w wyniku której nastąpiło zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego lub możliwość wystąpienia szkód materialnych. Sytuacje takie nie zostały stwierdzone w ww. protokole, ani w żadnym innym dokumencie przedłożonym na tę okoliczność kontrolerom NIK, a zatem nie wystąpiły okoliczności stanowiące podstawę do zastosowania nowych znaków drogowych bez wcześniejszej zmiany organizacji ruchu w trybie §4 ust. 1 wskazanego powyżej rozporządzenia.

(akta kontroli str. 2255, 2335-2343)

Na dzień 20 lutego 2021 r. w toku procedowania był nowy projekt czasowej organizacji ruchu przygotowywany przez Wykonawcę z 2020 r.

(akta kontroli str. 2666)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia, iż przed planowanym terminem rozpoczęcia rozbudowy DW 548, ZDW uzyskał niezbędne pozwolenia na jej realizację i dysponował nieruchomością na cele budowlane.

Wybory Projektanta z 2011 r. i 2020 r. nastąpiły zgodnie z Pzp, a projekty wykonano terminowo. Jednakże nierzetelne odbiory dokumentacji projektowej z 2014 r. i optymalizacji projektu z 2014 r. przyczyniły się do niezapewnienia przez ZDW warunków do właściwej realizacji inwestycji.

Zarząd prawidłowo wyłonił wykonawców z 2017 r. i 2020 r., z zastrzeżeniem nieopublikowania projektów budowlanych w postępowaniu z 2020 r.

⁷³ 30 km/h na odcinku od km 9+500 do km 10-550, a na pozostałych odcinkach DW548 Stolno-Lisewo, na których rozpoczęto i nie zakończono robót - 60 km/h.

⁷⁴ Zgodnie z zatwierdzeniem do 30 czerwca 2021 r.

⁷⁵ Dalej: „UM”.

⁷⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

NIK wskazuje jednak, że odebrane nierzetelnie dokumentacje projektowe stanowiły podstawę opisu przedmiotu zamówienia w tych postępowaniach z naruszeniem zasad określonych w Pzp i miały negatywny wpływ na realizację umowy z 2017 r. Skutkowało to bowiem koniecznością wykonania licznych robót dodatkowych i uzupełniających.

Negatywnie NIK ocenia fakt, że zgłaszane w latach 2017-2019 problemy z dokumentacją projektową w zakresie urządzeń melioracyjnych i przepustów, na dzień 16 marca 2021 r. nie zostały rozwiązane. Zmiana ZRID w tym zakresie była w tym dniu na etapie procedowania w K-PUW. Może się to przyczynić do dalszych opóźnień w realizacji inwestycji, w stosunku do pierwotnie założonej daty zakończenia przebudowy DW 548.

OBSZAR

2. Przebieg realizacji inwestycji i nadzór nad realizacją procesu inwestycyjnego.

Opis stanu faktycznego

1. Dochowanie harmonogramu realizacji inwestycji oraz osiągnięcie zaplanowanych efektów i celów.

Inwestycja została rozpoczęta z 18-dniowym opóźnieniem w stosunku do planu z 2017 r. co wynikało z tego, że dopiero 13 kwietnia 2017 r. ZDW otrzymał stanowisko Prezesa UZP o wynikach przeprowadzonej kontroli uprzedniej. Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu z 30 marca 2017 r., przewidziano wykonywanie prac budowlanych w okresie od 1 kwietnia 2017 r. do czerwca 2019 r., tymczasem umowę z Wykonawcą zawarto 19 kwietnia 2017 r. (termin wykonania zadania ustalono na 28 czerwca 2019 r.).

(akta kontroli str. 20, 30-31, 71, 74, 3383)

Inwestycja nie została zrealizowana w terminie wynikającym z umowy z 2017 r. Postęp rzeczowy realizowany był niezgodnie z harmonogramem. Realizacja robót budowlanych następowała wolno i wynosiła: 3,62% na 31 marca 2018 r.; 10,05% na 30 czerwca 2018 r.; 15,14% na 30 września 2018 r.; 22,25% na 31 grudnia 2018 r.; 22,33% na 31 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 74, 211, 225-226, 252-261, 1714, 1727-1748, 3179-3180)

Przyczynami opóźnień były m.in.: przedłużające się uzgodnienia z gestorami sieci, procedowanie rozwiązania zamiennego, opracowanie tymczasowej organizacji ruchu, nieujęcie w dokumentacji technicznej włączenia istniejących systemów melioracyjnych, wystąpienie dodatkowych robót ziemnych, brak zasobów sprzętowo-ludzkich, zmiana kierownika branży kanalizacyjnej. Inżynier Kontraktu zarzucał Wykonawcy z 2017 r. m.in.: brak natychmiastowego zgłaszania robót dodatkowych, brak wykonywania dokumentacji powykonawczej, niewykorzystywanie do prac okresów ze sprzyjającymi warunkami atmosferycznymi, niezgłaszanie do odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu. ZDW podejmował środki zaradcze polegające na wzywaniu Wykonawcy do wznowienia prac. Ostatecznie odstąpiono od umowy 5 kwietnia 2019 r.

(akta kontroli str. 220, 232, 252-261, 1457-1458, 1714, 1727-1746, 2164)

W okresie realizacji umowy przez Wykonawcę z 2017 r. obowiązywały dwa harmonogramy rzeczowo-finansowe: z 19 kwietnia 2017 r., a następnie z 12 kwietnia 2018 r.⁷⁷

(akta kontroli str. 77, 172-177, 1748, 3179-3180)

⁷⁷ Dalej odpowiednio: „harmonogram z 2017 r.” i „harmonogram z 2018 r.”

Harmonogramy do umów z Wykonawcą z 2020 r. przewidywały rozpoczęcie pierwszych prac: (1) wytyczenie trasy i punktów wysokościowych: na odcinku 2 od listopada 2020 r., a na odcinku 1 od lutego 2021 r., (2) usuwanie drzew na odcinku 2 od grudnia 2020 r., a na odcinku 1 od początku marca 2021 r., (3) inne prace przygotowawczej, tj. rozbiórkowe, zdjęcie humusu, na odcinku 1 i 2 od połowy marca 2021 r.

Z dokumentacji budowy wynika, że w połowie lutego 2021 r. trwało wytyczenie trasy i punktów wysokościowych. Wskazywano także na potrzebę aktualizacji harmonogramu rzeczowo finansowego w terminie do 12 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 2605-2668)

2. Zmiany zakresu rzeczowego inwestycji, w tym roboty dodatkowe i uzupełniające.

ZDW na etapie postępowania o zamówienie publiczne prowadzone w 2016 r. przewidział możliwość dokonania zmiany umowy w zakresie materiałów, parametrów technicznych, technologii wykonania robót budowlanych, sposobu i zakresu wykonania przedmiotu umowy⁷⁸. Przewidziano możliwość zmiany technologii wykonywanych robót dopuszczalną tylko w przypadku, gdy proponowane przez wykonawcę rozwiązanie jest równorzędne lub lepsze funkcjonalnie od tego, jakie przewiduje projekt, a wykonawca nie będzie żądał zwiększenia wynagrodzenia za wykonywane roboty. Określono także warunki dla tej zmiany, w szczególności przedłożenie przez wykonawcę projektu zawierającego opis proponowanych modyfikacji wraz z rysunkami, który wymaga zatwierdzenia przez projektanta, uzgodnienia z inspektorem nadzoru i akceptacji Zamawiającego⁷⁹.

(akta kontroli str. 695, 1373-1374, 1380-1381)

W oparciu o ww. zapisy wystąpieniem nr 17/06/2017, które wpłynęło do Zarządu 28 czerwca 2017 r., Wykonawca z 2017 r. przekazał do ZDW „Projekt zamiennej konstrukcji nawierzchni drogi” wraz z opinią Projektanta.

(akta kontroli str. 1880-1893)

Przedłożone zostały także kosztorysy zamienne, z których wynikało, że w zamian za roboty o wartości netto 15 586,6 tys. zł zostaną wykonane roboty o wartości 15 538,0 tys. zł (tj. szacowane oszczędności wyniosą 48,6 tys. zł netto). Pismem z 22 września 2017 r. zobowiązał się jednocześnie do wydłużenia gwarancji na konstrukcję zamienną z 84 do 120 miesięcy oraz skrócenia terminu realizacji inwestycji do 31 grudnia 2018 r. Projektant wyraził zgodę 9 czerwca 2017 r., a Inżynier Kontraktu 19 września 2017 r. W ramach uzyskiwania ww. zgód, Projektant potwierdził, że zmiana jest nieistotna, w rozumieniu art. 36a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸⁰, nie wpływa na uzyskaną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Trzymiesięczny czas na ww. uzgodnienia był następstwem uzupełniania przez Wykonawcę z 2017 r. uwag wskazywanych przez Inżyniera Kontraktu m.in. w zakresie kompletności i poprawności przedłożonej dokumentacji.

⁷⁸ SIWZ w przetargu z 2016 r. (sekcja 1.36, ust. 1.1.F.c), znajdujący się na stronie internetowej <http://bip.zdw-bydgoszcz.pl/?app=zamowienia&nid=1622&y=2016&status=2&info=2> (dostęp na 22 lutego 2021 r.).

⁷⁹ Kwestia zmiany technologii wykonania robót była także przedmiotem pytań w postępowaniu z 2016 r. ZDW potwierdził taką możliwość, powtarzając warunki określone w SIWZ i określił także kierunek zmian, m.in. w odpowiedzi z 9 listopada 2016 r. (na pyt. nr 14 i 29).

⁸⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

Zaproponowana przez Wykonawcę z 2017 r. konstrukcja⁸¹, po zmianach wprowadzonych wskutek uwag Inżyniera Kontraktu, różniła się od zaprojektowanej w 2016 r.⁸², poprzez zastosowanie warstwy 25 cm gruntu stabilizowanego dodatkiem hydrofobowym zamiast dwóch dolnych warstw podbudów, przy jednoczesnym pogrubieniu o 1 lub 2 cm zewnętrznych warstw nawierzchni i podbudów.

(akta kontroli str. 1894-1983, 2032-2033)

22 września 2017 r. ZDW wystąpił do UM o zgodę Instytucji Zarządzającej⁸³ RPO WK-P na wprowadzenie technologii zamiennej konstrukcji drogi, przedkładając dokumentację zebraną przez Wykonawcę z 2017 r. i wskazując na korzyści wynikające z tej modyfikacji. Oprócz zmniejszenia kosztów, skrócenia czasu realizacji robót, wydłużenia gwarancji, wskazano m.in. na możliwość wykonywania robót pod ruchem, co miało być znacznie mniej uciążliwe dla mieszkańców.

Zawarte w powyższym piśmie argumenty nie przedstawiały jednak w sposób rzetelny korzyści, jakie mogły być osiągnięte dzięki zmianie technologii konstrukcji drogi. Ponadto ZDW nie zweryfikował w sposób prawidłowy przedłożonych przez Wykonawcę dokumentacji technicznej i kosztorysów robót zamiennych, co miało wpływ na opóźnienia w podpisaniu aneksu do umowy z Wykonawcą z 2017 r. Szerzej zostało to opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1926-1985)

Opiniowanie przez UM zmiany konstrukcji drogi trwało do 18 stycznia 2018 r. Uwagi zgłaszane do propozycji zmian zostały wyjaśnione. W szczególności uzupełniono braki w dokumentacji technicznej, wyjaśniono kalkulację cen za pozycje niewynikające z kosztorysów ofertowych, uwzględniono także wpływ zmian konstrukcji drogi na zakres robót ziemnych. IZ RPO WK-P 18 stycznia 2018 r. wskazała na możliwość rozliczenia, jako kwalifikowalnych, wydatków poniesionych na wykonanie konstrukcji zamiennej drogi. Zgoda ta była uzależniona od wystąpienia korzyści dla Zamawiającego w postaci skrócenia terminu wykonania rozbudowy, wydłużenia gwarancji oraz obniżenia wartości umowy.

(akta kontroli str. 1986-2029)

Aneks nr 8 do umowy z Wykonawcą z 2017 r. dotyczący zmiany konstrukcji drogi zawarto 12 kwietnia 2018 r. Przewidywał on zmniejszenie wartości przedmiotu zamówienia o 142,1 tys. zł brutto⁸⁴, wydłużenie gwarancji na roboty w zakresie konstrukcji zamiennej z 84 miesięcy do 120 miesięcy, ale nie wskazywał na skrócenie terminu wykonania robót, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 172-177, 2017)

⁸¹ Po zmianach i pozytywnym zaopiniowaniu przez Inżyniera Kontraktu oraz projektanta były to kolejno: 4 cm warstwa ścieralna SMA 8; 8 cm warstwa wiążąca z betonu asfaltowego AC16W; 17 cm podbudowa zasadnicza z mieszanki mineralno-cementowo-emulsyjnej; 25 cm ulepszone podłoże stabilizowane ziarnistym dodatkiem hydrofobowym zwiększającym w sposób trwały odporność na absorpcję wody. Wykonawca z 2017 r. występował o zgodę na zastosowanie warstwy pierwotnie 19-23 cm ulepszonego podłoża stabilizowane ziarnistym dodatkiem hydrofobowym zwiększającym w sposób trwały odporność na absorpcję wody, pierwotnie nie przedstawił dokumentacji technicznej w całości odnoszącej się do takiego wykonania warstwy. Po zakwestionowaniu i uwagach Inżyniera Kontraktu, wykonawca przedłożył nowy projekt zamienny z ww. warstwą o grubości 25 cm. Inżynier Kontraktu wskazywał także na zasadność pogrubienia pozostałych warstw konstrukcji drogi o 1 lub 2 cm.

⁸² Zgodnie tomem I Projektu Wykonawczego w branży drogowej z maja 2016 r. przewidywano dwa rozwiązania układu konstrukcyjnego ciągu głównego DW 548 odmienne w zakresie konstrukcji podbudów, przewidziane na różnych odcinkach drogi. Projekt zamienny, odc. I str. 21 odc. II str. 23 przewidywał warianty: (1) 3 cm warstwa ścieralna SMA 8 PMB 45/80-65; 7 cm warstwa wiążąca AC16W PMB 25/55-60; 15 cm mieszanka mineralno-cementowo-asfaltowa; 20 cm mieszanka związana cementem (CBGM) C3/4; warstwa piasku od 15 cm do 30 cm w zależności od rodzaju podłoża; (2) 3 cm warstwa ścieralna SMA 8 PMB 45/80-65; 7 cm warstwa wiążąca AC16W PMB 25/55-60; 7 cm warstwa wiążąca AC22P 50/70; 20 cm podbudowa pomocnicza z mieszanki niezwiązanej z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0/31,5 (CBR \geq 60, SE \geq 40); 20 cm mieszanka związana cementem (CBGM) C3/4; warstwa piasku od 15 cm do 20 cm w zależności od podłoża.

⁸³ Dalej: „IZ”.

⁸⁴ Po zmianach wartość robót zamiennych określono na 20 127,4 tys. zł. tj. netto, co stanowiło 29,6% pierwotnej wartości umowy z Wykonawcą z 2017.

ZDW podpisał z Wykonawcą z 2017 r. aneks i dwie umowy dotyczące realizowanych prac budowlanych. Dotyczyły one wykonania robót uzupełniających (określonych w 5 protokołach konieczności, na łączną kwotę 702,4 tys. zł brutto) oraz robót zaniechanych (określonych w 3 protokołach, na łączną kwotę 592,6 tys. zł brutto). Roboty uzupełniające dotyczyły m.in. wycinki drzew, przebudowy sieci teletechnicznych, obniżenia przepustu. Roboty zaniechane dotyczyły budowy kanalizacji deszczowej.

Ze względu na brak środków finansowych ZDW nie zawarł w formie pisemnej umów o roboty dodatkowe lub uzupełniające do czterech protokołów konieczności o łącznej wartości 698,9 tys. zł brutto. Roboty te dotyczyły m.in. przebudowy sieci wodociągowej, obniżenia przepustu, rozbiórki rowu krytego, kanalizacji deszczowej.

(akta kontroli str. 2149, 2369-2411, 2892-2974)

Umowy na roboty uzupełniające z 16 listopada 2018 r. i 29 marca 2019 r. zawarto, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp, po przeprowadzeniu postępowań z wolnej ręki⁸⁵.

(akta kontroli str. 1840-1841)

Ponadto w toku realizacji robót budowlanych w latach 2017-2019 Wykonawca z 2017 r. zrealizował roboty dodatkowe i uzupełniające, pomimo tego, że nie zostały podpisane protokoły konieczności. Zakres ten, określony w sprawozdaniu końcowym Inżyniera Kontraktu, potwierdzony w załącznikach do ugody sądowej zawartej z Wykonawcą z 2017 r., obejmował roboty o wartości według roszczeń Wykonawcy 5 318,9 tys. zł brutto, a po zweryfikowaniu i uznaniu przez ZDW 4 081,9 tys. zł brutto. Szerzej zostało to opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2160-2184, 3031-3049)

3. Organizacja i rzetelność nadzoru nad realizacją inwestycji.

3 grudnia 2016 r. ZDW ogłosił przetarg nieograniczony na świadczenie usługi inżyniera kontraktu nad realizacją zadania pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 548 Stolno-Wąbrzeźno od km 0+005 do km 29+619 z wyłączeniem węzła autostradowego w m. Lisewo”⁸⁶. W dniu 20 kwietnia 2017 r. Zarząd zawarł umowę na wykonywanie usługi Inżyniera Kontraktu nad realizacją zadania⁸⁷ za cenę 688,8 tys. zł brutto.

Zamówienie obejmowało m.in. świadczenie usługi z zakresu pełnienia kompleksowego nadzoru inwestorskiego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz warunkami umowy, zarządzanie budową, rozliczanie, kontrolę, obsługę prawną i nadzór nad przebiegiem wykonania zadania, wsparcie ZDW w wypełnianiu obowiązków sprawozdawczych wynikających z procedur współfinansowania projektu ze środków EFRR⁸⁸, stałe monitorowanie, prowadzenie i rozstrzyganie spraw związanych z właściwym wykonaniem Zadania, udział w przeglądach gwarancyjnych i pogwarancyjnych oraz nadzorowanie usunięcia ewentualnych usterek/wad stwierdzonych w trakcie przeglądów. Zgodnie z umową Inżynier Kontraktu był zobowiązany m.in. do kontrolowania zgodności prowadzenia robót budowlanych z umową i dokumentami budowy, jakości robót i zastosowanych

⁸⁵ W szczególności po zaproszeniu wykonawcy do negocjacji i przeprowadzeniu negocjacji. Po zawarciu umów publikowano ogłoszenia o udzieleniu zamówienia.

⁸⁶ Dokumentacja z postępowania dostępna jest na stronie: <http://bip.zdw-bydgoszcz.pl/?app=zamowienia&nid=1692&y=2017&status=2> (stan na 19 marca 2021 r.)

⁸⁷ Nr ZDW.N4.363.06.2016, zmienionej aneksem nr 1 z 18 maja 2017 r i nr 2 z 14 stycznia 2019 r. (aneksy zmieniały wyłącznie przedstawicieli stron).

⁸⁸ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

materiałów, opiniowania wszelkich wniosków składanych do Zamawiającego przez wykonawcę Inwestycji.

(akta kontroli str. 2187-2208, 2215-2221)

Inżynier Kontraktu miał obowiązek sporządzać w czasie trwania ww. umowy raporty miesięczne zawierające wykonane przez inspektorów prace i kontrolne badania laboratoryjne oraz informujące o postępie robót budowlanych, poziomie jakości robót, sprawach finansowych i występujących problemach w realizacji umowy na roboty budowlane oraz rozwiązaniach tych problemów. Ponadto Inżynier Kontraktu zobowiązany został sporządzać raporty techniczne informujące o problemach technicznych, jakie wystąpiły w trakcie realizacji robót budowlanych, a także raporty dotyczące sporu w każdym wypadku, gdy w trakcie realizacji Zadania zostałyby wszczęty spór między Zamawiającym, a wykonawcą robót budowlanych dotyczący realizacji zadania oraz raport końcowy.

(akta kontroli str. 2222-2230)

Nadzór ZDW nad rozbudową DW 548 w okresie od grudnia 2020 r. wspierał wyłoniony w przetargu nieograniczonym⁸⁹ Inżynier Kontraktu na podstawie umowy z 7 grudnia 2020 r.⁹⁰ Do zadań Inżyniera Kontraktu należało: świadczenie usługi z zakresu pełnienia kompleksowego nadzoru inwestorskiego, opiniowanie wszelkich dokumentów przekazywanych przez Wykonawcę robót z 2020 r., kontrola i nadzór nad przebiegiem robót budowlanych, zarządzanie budową, rozliczanie, stałe monitorowanie, prowadzenie i rozstrzygnięcie spraw związanych z właściwym wykonaniem zadania, udział w przeglądach gwarancyjnych i pogwarancyjnych oraz nadzorowanie usunięcia ewentualnych usterek/wad stwierdzonych w trakcie przeglądów. Inżynier Kontraktu był zobowiązany do m.in. składania miesięcznych sprawozdań z pracy zespołu nadzoru inwestorskiego oraz planu pracy, przygotowywania raportów na poszczególnych etapach realizacji wraz z dokumentacją zdjęciową (nie rzadziej niż raz na miesiąc), zarządzania ryzykiem (w tym przygotowywania analiz ryzyka w przypadku istotnych zagrożeń dla kosztu lub czasu realizacji robót⁹¹). Umowa określała także m.in. skład zespołu Inżyniera Kontraktu i jego kompetencje.

(akta kontroli str. 2765-2780)

Do 5 marca 2021 r. Inżynier Kontraktu nadzorujący Wykonawcę z 2020 r. przygotował dwa raporty: początkowy oraz jeden raport miesięczny.

(akta kontroli str. 2613-2639, 2975-2999)

4. Zapewnienie standardu i jakości robót budowlanych.

Kontrola jakości w latach 2017-2019 sprawowana była przez zespół Inżyniera Kontraktu w oparciu m.in. o dokumentację projektową, pytania i odpowiedzi do SIWZ. ZDW zatwierdził laboratorium Inżyniera Kontraktu, które wykonywało badania na potrzeby realizacji inwestycji. Inżynier Kontraktu zgłaszał uwagi dotyczące jakości robót budowlanych, m.in.: brak utrzymania prac w zadowalającej jakości, brak sporządzenia projektu melioracji, a także wypełniania innych obowiązków przez Wykonawcę z 2017 r., tj.: składanie niekompletnej dokumentacji powykonawczej i PZJ, brak aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego, sporadyczne uczestnictwo Kierownika Budowy w Radach Technicznych, brak aktualizowania projektu Tymczasowej Organizacji Ruchu, nieterminowe zgłaszanie robót

⁸⁹ Ogłoszenie opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE 16 września 2020 r. nr 2020/S 180-434857. Dokumenty z postępowania zamieszczone są na stronie internetowej <https://platformazakupowa.pl/transakcja/377872> (dostęp 2 marca 2021 r.).

⁹⁰ Nr ZDW.N4.363.06.2016, zmienionej aneksem nr 1 z 18 maja 2017 r i nr 2 z 14 stycznia 2019 r. (aneksy zmieniały wyłącznie przedstawicieli stron).

⁹¹ Niezależnie od powyższego Inżyniera Kontraktu zobowiązano do niezwłocznego informowania ZDW o takich zagrożeniach.

dodatkowych, brak weryfikacji poprawności usytuowania istniejących i projektowanych urządzeń infrastruktury technicznej, nieprzedkładanie raportów dziennych i miesięcznych, przedkładanie niepodpisanych i niezgodnych z rzeczywistością raportów tygodniowych, brak bieżącego zgłaszania robót zanikających i ulegających zakryciu, brak wykorzystywania sprzyjających warunków atmosferycznych, brak realizowania niektórych poleceń (np. rozbiórki wadliwie wykonanych warstw), brak gromadzenia dokumentacji zgodności materiałów, recept roboczych, kontrolnych wyników badań, brak przechowywania dokumentów na terenie budowy, odmawianie wydawania inspektorom Dziennika Budowy, częściowe przekazanie inwentaryzacji powykonawczej, brak zapewnienia ciągłego nadzoru Kierownika Budowy, brak aktualizacji uzgodnień z gestorami sieci, brak informowania o miejscu składowania materiałów z rozbiórki (w tym po odstąpieniu od umowy z 2017 r.). Uwagi te zostały uznane za zasadne przez ZDW i stanowiły przyczynę odstąpienia od umowy z Wykonawcą z 2017 r.

(akta kontroli str. 79, 2158-2183, 3389)

Dokumentacja projektowa po aktualizacji z 2020 r. określała STWiORB⁹² na poszczególne rodzaje wykonywanych robót oraz ogólne dotyczące całości robót. Analiza wybranych specyfikacji dotyczących prac rozbiórkowych, podbudów i nawierzchni wykazała⁹³, że wszystkie one określały w szczególności wymagania w zakresie używanego sprzętu, transportu, zasad stosowanych przy wykonywaniu robót, sposobu prowadzenia kontroli jakości, obmiaru i odbioru robót oraz podstaw naliczenia płatności. Ponadto STWiORB odnoszący się do nowych warstw podbudowy i nawierzchni drogi określał wymagania w zakresie materiałów, wymaganych właściwości dla wykonanej warstwy, sposób i częstotliwość pobierania próbek, wykonywania badań i pomiarów, a w ramach zasad wykonywania robót podawano m.in. minimalne wymagania odnoszące się do warunków atmosferycznych umożliwiających podjęcie robót.

(akta kontroli str. 2781-2852)

STWiORB zawierający wymagania ogólne określał, aby Wykonawca z 2020 r. opracował PZJ do akceptacji Inżyniera Kontraktu i Kierownika Projektu, w którym przedstawi zamierzony sposób realizacji robót, możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne, gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową oraz poleceniami i ustaleniami. Do 12 marca 2021 r. zatwierdzonych w powyższym trybie zostało ogółem 20 PZJ, w szczególności dotyczących robót przewidzianych do realizacji w pierwszej kolejności⁹⁴.

(akta kontroli str. str. 3116-3117)

5. Korzystanie ze środków prawnych zabezpieczających interes inwestora.

ZDW odstąpił od umowy na wykonanie Inwestycji 5 kwietnia 2019 r. W uzasadnieniu wskazał postanowienia umowy określone w jej § 18 ust. 1 pkt 1.1, 1.2 oraz 1.7, a odnoszące się do podstaw do odstąpienia. Dotyczyły one w szczególności nierozpoczęcia robót lub nieprzejęcia placu budowy zgodnie z harmonogramem, przerwania przez Wykonawcę z 2017 r. robót przez okres dłuższy niż 14 dni

⁹² Dokumenty te zostały wraz z projektami wykonawczymi zamieszczone na stronie internetowej <https://platformazakupowa.pl/transakcja/351716>, na której zamieszczono także dokonane w toku postępowania zmiany (dostęp 2 marca 2021 r.).

⁹³ D.01.02.01 Usunięcie drzew i krzewów, D.01.02.04 Rozebranie elementów dróg, ogrodzeń, przepustów, znaków i obiektów kubaturowych, D.04.12.01 Ulepszone podłoże lub podbudowa z gruntu stabilizowanego ziarnistym dodatkiem hydrofobowym zwiększającym w sposób trwały odporność na absorpcję kapilarną wody, D.05.02.01 Warstwa wiążąca z betonu asfaltowego AC16W, D.05.03.11 Frezowanie nawierzchni asfaltowej na zimno, D.05.03.13A Nawierzchnia z mieszanki SMA.

⁹⁴ W tym w zakresie przygotowania budowy, prac rozbiórkowych, ziemnych, wykonywania podbudów.

kalendaryzowych, naruszenia innych istotnych postanowień umowy⁹⁵. W piśmie wskazano na brak reakcji na polecenia Inżyniera Kontraktu⁹⁶, a także na nieprzystąpienie do wznowienia robót, pomimo wezwania: dwukrotnego przez Inżyniera Kontraktu oraz jednokrotnego przez Zamawiającego⁹⁷. Nie wskazano, czy odstąpienie następuje w całym zakresie, począwszy od zawarcia umowy, czy dotyczy części, w jakiej umowa z 19 kwietnia 2017 r. pozostała niewykonana.

Wykonawca z 2017 r., w dniu 16 kwietnia 2019 r., ustosunkował się do ww. odstąpienia, wskazując m.in. na występujące, jego zdaniem, wady prawne tego dokumentu oraz brak podstaw do twierdzenia o przerwaniu wykonywania robót, a także nieprawidłowe działania po stronie Zamawiającego: nieprawidłowości w dokumentacji projektowej, niezgodności dokumentacji projektowej z pozwoleniem wodnoprawnym, zlecenie robót dodatkowych uzupełniających i zamiennych bez zawarcia aneksów do umowy. Pismem z 22 maja 2019 r. Wykonawca z 2017 r. złożył także oświadczenie o odstąpieniu od umowy z 19 kwietnia 2017 r.

(akta kontroli str. 1454-1550)

Zarząd Województwa 31 maja 2019 r.⁹⁸ powołał zespół negocjacyjny, do którego zadań należało wsparcie ZDW w procesie negocjacji z podmiotami wykonawczymi, w sytuacji zagrożeń realizacji inwestycji zgodnie z zawartymi umowami; wypracowanie propozycji dalszej współpracy bądź też odstąpienia od umowy. W jego skład wchodził Dyrektor ZDW, Skarbnik Województwa, a także dwóch przedstawicieli UM⁹⁹.

Zespół negocjacyjny odbył spotkania: 8 października 2019 r., 5 marca 2020 r., 20 kwietnia 2020 r., 11 maja 2020 r.¹⁰⁰, 21 maja 2020 r.

21 lipca 2020 r. Wykonawca z 2017 r. zwrócił się do Sądu Rejonowego w Toruniu z wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej.

W wyniku negocjacji powołany przez Zarząd Województwa zespół negocjacyjny oraz przedstawiciele Wykonawcy, 26 października 2020 r. sporządzili protokół. Wskazywał on na wolę polubownego załatwienia sporu oraz zawarcia ugody w trybie określonym w art. 54a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰¹. Wskazano w szczególności, że przedmiotem negocjacji było rozliczenie wykonanych, a nierozliczonych robót budowlanych w ramach kontraktu oraz wyeliminowanie wszystkich potencjalnych ryzyk związanych ze sporem. Uznano, że nie kwestionuje się dokumentów sprzedażowych w zakresie robót podstawowych, uzupełniających i dodatkowych określonych w załącznikach do ww. porozumienia. Protokół określał także zobowiązanie Zamawiającego do zapłaty za materiały faktycznie (po weryfikacji ich stanu) znajdujące się na placu budowy i w składach Wykonawcy, zasady dotyczące utrzymania placów składowych materiałów. Uzgodniono także m.in. udokumentowanie sprzedaży, a Wykonawca zobowiązał się do nieuczestniczenia w przetargu dotyczącym dokończenia

⁹⁵ W szczególności § 3 ust. 2-5 (m.in. zobowiązujących wykonawcę do wykonywania prac zgodnie z warunkami umowy oraz przepisami prawnymi i technicznymi), § 6 ust. 3.4, 3.5 i 7 (dotyczących rozliczeń z podwykonawcami, a także zakazu wykonywania robót dodatkowych i uzupełniających bez zgody Zamawiającego), § 8 ust. 2 (określającego obowiązki wykonawcy m.in. w zakresie sposobu wykonywania robót, a w szczególności ich dokumentowania), § 12 ust. 2 (dotyczącego zwłoki w dotrzymaniu terminu umowy), §13 ust. 2, 3, 4 (dotyczących zasad zawierania umów o podwykonawstwo oraz ich zgłaszania Zamawiającemu), § 14 ust. 1.2 lit. b oraz § 14 ust. 2 (dotyczących wad, w tym prawa do odstąpienia od umowy w przypadku uniemożliwiających użytkowanie wad przedmiotu umowy), §15 ust. 8 (dotyczącego terminu usunięcia wad), § 19 (dotyczącego ubezpieczenia przedmiotu umowy), § 22 (dotyczącego m.in. zakazu przeniesienia przedmiotu umowy na osoby trzecie).

⁹⁶ W zakresie m.in. przedkładania operatów geodezyjnych, prowadzenia prac niezgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, niewykonania zleconych robót. Tymczasem zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 2.8 umowy z 2017 r. do obowiązków wykonawcy należała „Realizacja zaleceń Wykonawcy usługi nadzoru i Kierownika Projektu.”

⁹⁷ Odpowiednio pismami z 28 lutego 2019 r., 4 marca 2019 r., 15 marca 2019 r.

⁹⁸ Uchwałą Nr 21/905/2019.

⁹⁹ W tym Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu.

¹⁰⁰ Spotkania po 5 marca 2020 r. odbywały się w formie wideokonferencji, przy czym 20 kwietnia, 11 maja odbyły się po dwa spotkania, wewnętrzne oraz z przedstawicielami Wykonawcy z 2017 r.

¹⁰¹ t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305, dalej „ufp”.

rozbudowy DW 548. Porozumienie nie dotyczyło kwestii naliczenia kar umownych oraz wyrządzonych wzajemnie szkód, zawierało zobowiązanie do polubownego zakończenia sporu dotyczącego pozostałych wzajemnych roszczeń oraz przygotowania projektu ugody. W zakresie robót nierozliczonych, wykonanych na podstawie umowy podstawowej, z oczekiwanej przez Wykonawcę wartości 4 071,0 tys. zł¹⁰², uzgodniono zapłatę 2 385,2 tys. zł. Z robót uzupełniających z roszczeń w wysokości 3 846,9 tys. zł, uzgodniono zapłatę 3 161,9 tys. zł. Z roszczeń dotyczących robót dodatkowych w wysokości 4 717,1 tys. zł uzgodniono 3 619,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 1551-1610, 1670-1687, 2251-2252)

ZDW uzyskał opinię prawną z 28 września 2020 r. dotyczącą zasadności zawarcia ugody w zakresie roszczeń wystosowanych przez strony umowy z 19 kwietnia 2017 r. Wskazywała ona na przesłankę określoną w art. 54a ufp, tj. że zawarcie ugody jest bardziej korzystne od prawdopodobnego wyniku postępowania sądowego.

(akta kontroli str. 1624-1669)

ZDW wyraził wolę zawarcia ugody przed Sądem 5 października 2020 r. Zarząd Województwa wyraził zgodę na jej zawarcie 26 października 2020 r.

(akta kontroli str. 1688-1709, 2251-2252, 2267-2299)

Ugodę sądową zawarto 4 listopada 2020 r.¹⁰³ Ustalono, że Zamawiający zapłaci Wykonawcy z 2017 wynagrodzenie za roboty wykonane, a nierozliczone w wysokości łącznej 9 166,5 tys. zł brutto, a ponadto za materiały znajdujące się na składach Wykonawcy z 2017 r. 1 914,8 tys. zł brutto. W przypadku wystąpienia roszczeń podwykonawców, potrącone zostanie wynagrodzenie podwykonawców z wynagrodzenia Wykonawcy z 2017 r. i przekazane do depozytu sądowego. Ustalono zasady opłaty za utrzymanie składów Wykonawcy z 2017 r. Będą one utrzymywane na jego koszt do 31 lipca 2020 r., a następnie nie dłużej niż do 31 grudnia 2020 r. za wynagrodzeniem ryczałtowym płatnym przez Zamawiającego. Strony zrzekły się ponadto wszystkich roszczeń, które mogłyby wynikać bezpośrednio lub pośrednio z kontraktu oraz mogłyby być znane stronom w chwili zawarcia ugody. Wskazano także, że strony zobowiązują się do postępowania tak, jakby kontrakt został rozwiązany za porozumieniem stron, a w szczególności że nie będą podawać, że kontrakt został rozwiązany z winy drugiej strony¹⁰⁴.

Informację o zapłacie kwot określonych ugodą opisano w pkt 1 obszaru trzeciego niniejszego wystąpienia, a informację o sposobie dokonania weryfikacji roszczeń Wykonawcy za roboty wykonane i nierozliczone pkt 2 tego obszaru.

(akta kontroli str. 3031-3049, 2267-2299)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności ZDW w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. ZDW nie wypełnił obowiązku określonego w § 4 ust. 4 zasad realizacji projektu własnego¹⁰⁵, tj. realizacji Projektu z należytą starannością oraz w sposób, który zapewni prawidłową i terminową realizację Projektu oraz osiągnięcie celów i wskaźników zakładanych we wniosku o dofinansowanie. Nierzetelny nadzór Zarządu nad realizacją Projektu, długotrwałe procedowanie przez ZDW zatwierdzenia wymiany gruntów i zmiany technologii wykonania drogi¹⁰⁶ oraz

¹⁰² Kwoty w tym akapicie podano w wartościach brutto.

¹⁰³ Dalej: „ugoda sądowa”.

¹⁰⁴ Wskazano, że ZDW nie będzie traktował Wykonawcy z 2017 r. jako podmiotu spełniającego przesłanki do wykluczenia z postępowań o zamówienie publiczne.

¹⁰⁵ Załącznik do uchwały nr 12/500/17 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie przyznania dofinansowania na realizację projektu własnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020

¹⁰⁶ Opisyanych szczegółowo w Obszarze drugim niniejszego wystąpienia w pkt 2 oraz w nieprawidłowości nr 4 i 5.

opisane wcześniej niezabezpieczenie aktualności i poprawności dokumentacji projektowej przyczyniły się do realizacji umowy z 2017 r. niezgodnie z harmonogramem z 2017 r. i 2018 r.

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że Zarząd przyczynił się w części przypadków do powstania opóźnień w realizacji robót z kilku przyczyn: upłynięcia kilku lat pomiędzy sporządzeniem dokumentacji projektowej, a przyznaniem środków, z czym wiązała się utratą ważności części uzgodnień lub konieczność ich aktualizacji, procedowania wniosków dotyczących wykonania robót uzupełniających i dodatkowych z uwzględnieniem zasad wydatkowania finansów publicznych, co wpływa na terminowość realizacji inwestycji, braków kadrowych ZDW, które uniemożliwiają samodzielną weryfikację dokumentacji oraz wpływają na sprawność procedowania wniosków Wykonawcy.

NIK stwierdziła, że w konsekwencji, na dzień 31 grudnia 2020 r. nie osiągnięto zaplanowanych efektów i celów Inwestycji określonych we wniosku o dofinansowanie projektu w pierwotnym terminie. Nie osiągnięto bowiem założonego kluczowego wskaźnika produktu – odbioru robót w 2019 r. (wartość docelowa: 28,61, wartość osiągnięta: 0), wskaźnika rezultatu – nośności 100 kNoś, ani też nie osiągnięto celów szczegółowych: zapewnienia alternatywnego połączenia Grudziądz i Torunia, poprawy warunków do rozwoju przedsiębiorczości poprzez zwiększenie dostępu do ośrodków aktywności społecznej i gospodarczej (Tucholi, Wąbrzeźna), poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz warunków jazdy.

(akta kontroli str. 19, 33, 39-40, 48, 256, 261, 177, 1727-1748, 1889-2031, 2150-2152, 2441-2526, 3179-3180, 3237)

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że wskaźnik produktu nie został osiągnięty, ponieważ żaden odcinek drogi nie został zakończony. Inwestycja jest obecnie kontynuowana, natomiast termin osiągnięcia zaplanowanych efektów i celów został przedłużony.

(akta kontroli str. 1714)

2. W załączniku nr 1 do Arkusza Monitorującego przekazanego do UM, ZDW podał w punkcie 2, że według stanu na 31 marca 2018 r. postęp rzeczowy realizowany jest zgodnie z harmonogramem pomimo, że w tym samym dokumencie (na str. 4) w punkcie „Problemy i uwagi” napisano, że postęp rzeczowy realizowany był niezgodnie z harmonogramem. Ponadto w ww. załączniku ZDW wskazał planowany termin odbioru: „maj 2018 r.”, który był niezgodny z Umową z 2017 r.

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że ww. zapisy to omyłki pisarskie, zaś postęp rzeczowy realizowany był niezgodnie z harmonogramem.

(akta kontroli str. 74, 1743, 1744, 2150-2151, 3179-3180)

3. We wniosku o dofinansowanie projektu w ramach RPO WK-P, ZDW podał informację o rozpoczęciu robót budowlanych w marcu 2017 r., podczas gdy umowę z Wykonawcą zawarto dopiero 19 kwietnia 2017 r.

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że nie był to zamierzony błąd, tylko omyłka pisarska.

(akta kontroli str. 20, 31, 71, 1713- 1714)

4. ZDW zwracając się 22 września 2017 r. do IZ RPO WK-P o zgodę na zastosowanie konstrukcji zamiennej drogi przekazał nierzetelnie zweryfikowane informacje dotyczące korzyści wynikającej z zastosowania tego rozwiązania, a także nierzetelnie zweryfikowaną dokumentację techniczną i kosztorysową konstrukcji zamiennej drogi. I tak ZDW:

a) przekazał IZ RPO WK-P informację, że przy wykonywaniu robót „pod ruchem”¹⁰⁷ zastosowanie technologii zamiennej będzie mniej uciążliwe dla mieszkańców, podczas gdy załączona do pisma szczegółowa specyfikacja techniczna tego rozwiązywania nie wskazywała na możliwość ruchu po warstwie wykonywanej w nowej technologii. Jednoczesne oświadczenie o skróceniu terminu wykonania robót ograniczało możliwości wykonywania prac naprzemiennie po różnych stronach drogi. Ustalono, że Wykonawca z 2017 r., 28 lutego 2018 r. zwrócił się do organu zarządzającego ruchem o zgodę na jednoczesne zamknięcie dwóch planowanych odcinków robót, którą uzyskał. W okresie od 9 kwietnia do 30 czerwca 2018 r. zamknięte były jednocześnie dwa odcinki robót (Stolno-Krusin i Trzcień-Wąbrzeźno), a po tej dacie odcinek Stolno-Krusin.

(akta kontroli str. 1926-1985, 2309-2317)

Były Dyrektor ZDW nie potrafił wskazać źródła powyższych deklaracji. Były Dyrektor ds. Technicznych ZDW zeznał, że nie pamięta źródła informacji o możliwości dokonywania robót zamiennych pod ruchem, dokumentacja w tym zakresie była bardzo obszerna.

(akta kontroli str. 2363, 2759)

b) nierzetelnie zweryfikował, przedłożoną IZ RPO WK-P dokumentację konstrukcji zamiennej drogi, gdyż zawierała ona dokumenty dotyczące innych materiałów i środków chemicznych, niż te, które miały zostać zastosowane przez Wykonawcę z 2017 r. Zostało to podniesione przez UM i uzupełnione przez Zarząd 19 października 2017 r., co przyczyniło się do około miesięcznego opóźnienia w uzyskaniu akceptacji wniosku przez IZ.

(akta kontroli str. 1986-1992)

Były Dyrektor ZDW oraz były Dyrektor ds. Technicznych ZDW zeznali, że weryfikacja przedłożonej dokumentacji była zadaniem Inżyniera Kontraktu. Obaj zeznający odnosząc się do kwestii konstrukcji zamiennej wskazywali także, że opracowanie nastąpiło na ryzyko Wykonawcy z 2017 r. lub, że to Wykonawca z 2017 r. był faktycznym wnioskodawcą i to on odpowiadał za dostarczoną dokumentację.

(akta kontroli str. 2363, 2759-2760)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, iż z § 4 ust. 2 Umowy zawartej 20 kwietnia 2017 r. z Inżynierem Kontraktu wynika jego zobowiązanie do realizacji przedmiotu umowy m.in. z należytą starannością oraz zasadami wiedzy technicznej. Poniesienie wydatków publicznych na wynagrodzenie Inżyniera Kontraktu musi opierać się na ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a) obowiązuje jednostkę sektora finansów publicznych do ich ponoszenia z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Tym samym ZDW był zobowiązany szczegółowo zweryfikować prawidłowość wypełniania warunków umowy przez Inżyniera Kontraktu, w tym rzetelności sprawdzenia przedkładanej mu przez Wykonawcę z 2017 r. dokumentacji.

c) nierzetelnie zweryfikował opracowane przez Wykonawcę z 2017 r. kosztorysy zamienne dotyczące nowej konstrukcji drogi, gdyż w kalkulacji przedłożonej przez ZDW do UM nie uwzględniono m.in. zmian w zakresie wykonywanych robót ziemnych. Zostało to zauważone w toku weryfikacji dokumentacji przez UM i uzupełnione pismem z 28 grudnia 2017 r. Miło to wpłynęło na trzymiesięczny¹⁰⁸ okres opóźnienia w uzyskaniu akceptacji IZ. o powyższej weryfikacji podawane przez

¹⁰⁷ Tj. przy zapewnieniu przejeźdźności.

¹⁰⁸ Ten okres konsumował także miesięczne opóźnienie wskazane w lit. b.

Wykonawcę z 2017 r. pierwotne korzyści wynoszące 59,7 tys. zł brutto uległy zwiększeniu do 142,1 tys. zł. brutto.

(akta kontroli str. 490, 1926, 1973-1978, 1889-2024)

Były Dyrektor ZDW oraz były Dyrektor ds. Technicznych ZDW zeznali m.in., że weryfikacja przedłożonej dokumentacji była zadaniem Inżyniera Kontraktu.

(akta kontroli str. 2760)

d) złożył do IZ deklarację skrócenia terminu wykonywania robót na DW 548, bez przeprowadzenia rzetelnej analizy możliwości technicznych i prawnych takich zmian. Pierwotna deklaracja Wykonawcy o skróceniu terminu wykonania robót do końca 2018 r. składana była w lipcu 2017 r., przez co czas na wykonanie robót został ograniczony do około 18 miesięcy (tj. o 6 miesięcy). Obejmowało to półtora sezonu zimowego, w którym, ze względu na wymagania określone w specyfikacjach technicznych, wykonywanie robót w nowej technologii byłoby bardzo ograniczone. Wskazywane przez Inżyniera Kontraktu błędy w dokumentacji konstrukcji zamienniej spowodowały, że kolejna deklaracja skrócenia terminu zakończenia robót objętych umową z 2017 r. do końca 2018r. została złożona 22 września 2017 r., przez co o dwa miesiące skrócił się czas na wykonywanie prac. Wskazane wyżej (lit. b i c) braki stwierdzone przez UM skróciły dalej termin wykonywania robót do jednego sezonu 2018 r.

(akta kontroli str. 1899, 1926-1928, 2026-2031)

Przed złożeniem deklaracji o skróceniu terminu wykonania robót nie przeanalizowano także możliwości zmiany umowy z Wykonawcą z 2017 r. w zakresie terminu wykonania robót. W § 20 ust. 1 pkt 1 ppkt F lit. c) określała ona, że zmiana w zakresie technologii wykonania elementów robót „nie dotyczy terminu zakończenia robót”. Zgodnie z obowiązującym w dniu ogłoszenia brzmieniem Pzp, dopuszczone były wyłącznie nieistotne zmiany umowy, a także zmiany istotne, gdy wystąpiły okoliczności wskazane w art. 144 ust. 1 tej ustawy, w tym w szczególności, gdy zmiany te zostały przewidziane w SIWZ¹⁰⁹. Proponowane przez ZDW skrócenie terminu wykonania robót było bezpośrednio związane z robotami zamiennymi stanowiącymi wartościowo 29,6% umowy „podstawowej”, a zatem były to zmiany istotne. Pomimo tego Zarząd przyjął i przedłożył do UM deklarację Wykonawcy z 2017 r. o skróceniu terminu wykonywania robót. Analizy prawne możliwości wprowadzenia nowego terminu zakończenia prac, tj. 31 grudnia 2018 r. zostały podjęte dopiero po akceptacji konstrukcji zamienniej przez IZ i wskazaniu przez ten organ m.in. warunku skrócenia czasu realizacji inwestycji.

Analizy prawne możliwości dokonania tej zmiany były jedyną wskazywaną przez poprzednich Dyrektorów ZDW przyczyną wydłużającego się terminu pomiędzy zgodą IZ z 18 stycznia 2018 r., a podpisaniem aneksu dotyczącego konstrukcji zamienniej (nr 8), tj. 12 kwietnia 2018 r. Ostatecznie w aneksie nr 8 nie zmieniono terminu wykonania umowy ale spowodowało to prawie trzymiesięczne opóźnienie w rozpoczęciu budowy konstrukcji zamienniej. Tymczasem IZ wskazała w piśmie z 18 stycznia 2018 r., że warunkiem wyrażenia zgody na zmianę technologii jest wyegzekwowanie od Wykonawcy z 2017 r. deklarowanych korzyści, w tym w postaci skrócenia terminu wykonywania robót. Jedynym zabezpieczeniem deklaracji Wykonawcy, co do ukończenia zadania w terminie do 31 grudnia 2018 r. było jego oświadczenie i nowy harmonogram robót, których ewentualne naruszenie nie niosło z sobą takich skutków prawnych jak naruszenie terminu realizacji umowy.

(akta kontroli str. 71-91, 172-177, 1926-1928, 2412)

¹⁰⁹ SIWZ w postępowaniu o zamówienie publiczne zawierał analogiczny do umowy z Wykonawcą z 2017 r. zapis, że zmiana w zakresie technologii wykonania elementów robót „nie dotyczy terminu zakończenia robót”.

Były Dyrektor ZDW zeznał, że nie pamięta, czy oświadczenie Wykonawcy o skróceniu terminu wykonania robót było weryfikowane w ZDW. Weryfikację oświadczenia dokonał UM, nie było także uwag ze strony Inżyniera Kontraktu i innych służb ZDW. Były Dyrektor ds. Technicznych ZDW wskazał, że Wykonawca z 2017 r. przedkładał dokumenty wskazujące na krótszy czas realizacji Inwestycji w technologii zamiennej. Oboje natomiast zgodnie zeznali, że Wykonawca z 2017 r. zobowiązywał się do uruchomienia zasobów (ludzkich i sprzętowych) umożliwiających zakończenie robót w terminie do 31 grudnia 218 r.

(akta kontroli str. 2362, 2759-2760)

W ocenie NIK, ZDW będąc jednostką realizującą Projekt, był zobowiązany do jego prowadzenia z zachowaniem należytej staranności, w szczególności do ponoszenia wydatków celowo, rzetelnie, racjonalnie i oszczędnie, m.in. w sposób zapewniający terminową realizację Projektu¹¹⁰. W tym świetle ZDW odpowiadał za rzetelne działanie w zakresie zastosowania technologii zamiennej konstrukcji drogi.

(akta kontroli str. 39-70)

Brak rzetelnych działań po stronie Zarządu ma istotne znaczenie w kontekście negatywnego skutku jakim było wydłużenie okresu udzielania zgody na zastosowanie konstrukcji zamiennej, a przez to (jak wynika z kolejnej nieprawidłowości) na terminowość wykonywania robót budowlanych.

5. W okresie lipiec 2017 r. – marzec 2018 r. ZDW nie podjął rzetelnych działań skutkujących realizacją przez Wykonawcę z 2017 r. obowiązującego go harmonogramu rzeczowo-finansowego w branży drogowej, w szczególności w odniesieniu do rozbiórki istniejącej konstrukcji drogi oraz wykonywania nowych warstw konstrukcji drogi. NIK zwraca przy tym uwagę, że brak skutecznych działań ZDW zbiegł się z okresem procedowania wniosku Wykonawcy z 2017 r. na wykonanie konstrukcji zamiennej drogi. Do dnia wpisów w dziennikach budów o zatwierdzeniu konstrukcji zamiennej, tj. 24-25 kwietnia 2018 r. wykonano jedynie jednostronne rozbiórki na dwóch odcinkach drogi o łącznej długości ok. 1,5 km¹¹¹.

(akta kontroli str. 2441-2526, 3179-3180)

Były Dyrektor ZDW oraz były Dyrektor ds. Technicznych ZDW zgodnie zeznali, że do czasu uzyskania zgody na zastosowanie konstrukcji zamiennej drogi, Wykonawca był zobowiązany do realizacji robót w technologii przewidzianej w zoptymalizowanej dokumentacji projektowej z 2014 r. Były Dyrektor ZDW wskazał, m.in. że wzywano Wykonawcę do składania wyjaśnień. Informował on w nich o trudnościach na rynku budowlanym, w tym z pozyskiwaniem siły roboczej. Były Dyrektor ds. Technicznych ZDW zeznał, że na radach budowy wielokrotnie zwracano Wykonawcy z 2017 r. uwagę na brak postępu prac i małe zaangażowanie.

(akta kontroli str. 2362-2363, 2758-2760)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że Wykonawca z 2017 r. był wielokrotnie wzywany do zwiększenia zaangażowania technicznego w trakcie realizacji robót. Wyjaśniający wskazał jednak, że w związku z procedowaniem konstrukcji zamiennej, bezprzedmiotowe było rozpoczęcie prac rozbiórkowych, skoro nie było znane stanowisko Zamawiającego, w jakiej technologii będzie wykonywana konstrukcja nawierzchni.

(akta kontroli str. 3215)

¹¹⁰ §4 pkt 4 zasad realizacji projektu własnego, stanowiącego załączonego do uchwały nr 12/500/17 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 30 marca 2017 r.

¹¹¹ Odcinki od km 29+000 do km29+450 str. L oraz od km 25+230 do km26-330 str. P.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Wykonawca z 2017 r. zobowiązany był realizować przedmiot umowy zgodnie z jej warunkami. Każda zmiana terminu robót budowlanych objętych umową zawartą na podstawie Pzp powinna być usankcjonowana zanim zostanie wprowadzona w życie. Zadaniem Zarządu było nadzorowanie i egzekwowanie realizacji Inwestycji zgodnie z zapisami umowy z 2017 r. obowiązującymi w konkretnym dniu, a te nie przewidywały możliwości odstąpienia od realizacji harmonogramu w czasie procedowania wniosku o zgodę na wykonanie konstrukcji zamiennej.

6. W okresie lat 2017-2019 ZDW dopuścił do realizacji przez Wykonawcę z 2017 r. robót dodatkowych i uzupełniających z naruszeniem § 5 ust. 7 i 8 umowy z Wykonawcą z 2017 r., tj. bez wcześniejszego zatwierdzenia protokołów konieczności przez Dyrektora ds. Technicznych ZDW.

Ogółem dotyczyło to robót, które objęte były dwunastoma roszczeniami Wykonawcy¹¹² o zawarcie protokołów konieczności robót dodatkowych i uzupełniających¹¹³. Ich wartość według Wykonawcy wynosiła 5 318,9 tys. zł brutto, a ostatecznie została uznana przez ZDW na kwotę 4 081,9 tys. zł brutto. Dotyczyło to robót w zakresie: wykopów i wymian gruntów, wykonywania nasypów, frezowania nawierzchni, rozbiórki podbudów, skropień warstw na ciągach komunikacyjnych, rozbiórki ogrodzeń, wykonania ulepszonych podłoża lub podbudowy. Fakt wykonywania tych prac potwierdzały zarówno raport końcowy Inżyniera Kontraktu, jak i treść ugody zawartej przez ZDW z Wykonawcą z 2017 r.

W konsekwencji nie zawierano na te prace umów w formie pisemnej, co naruszało w przypadku robót wskazanych w:

a) czterech roszczeniach wykonawcy¹¹⁴ - art. 139 ust. 2 Pzp, z którego wynika że umowy w sprawie zamówień publicznych powinny być zawarte w formie pisemnej pod rygorem nieważności,

b) ośmiu roszczeniach wykonawcy¹¹⁵ - art. 648 § 1 oraz 77 § 1 kc, który wskazuje, że forma pisemna jest wymagana do zawarcia i zmian umów o roboty budowlane.

(akta kontroli str. 1866-1870, 2160-2184, 2892-2915, 3031-3049, 3196,3203-3204, 3281, 3394)

Były Dyrektor ZDW nie pamiętał przyczyn braku podpisania protokołów konieczności. Były Dyrektor ds. Technicznych ZDW wskazał, że Wykonawca składając roszczenia o roboty dodatkowe i uzupełniające wskazywał na ceny niewynikające z oferty i przedmiaru. Inżynier Kontraktu wnosił uwagi do kalkulacji cen przedkładanych przez Wykonawcę z 2017 r. i w tym zakresie prowadzono rozmowy z Wykonawcą.

(akta kontroli str. 2365, 2761)

¹¹² Fakt tych roszczeń znany był ZDW jeszcze przed odstąpieniem od umowy z wykonawcą z 2017 r., np. ich lista została przekazana do UM pismem z 29 marca 2019 r. nr ZDW.T4.0312.55.2019.

¹¹³ Numeracja według Wykonawcy z 2017 r.: roszczenia dotyczące robót uzupełniających (1) PK13 nasypy – przekroczenia, (2) PK20 nasypy przekroczenia odc. 1 (cz. 1), (3) PK28 nasypy przekroczenia odc. 2 cz. 2; roszczenia dotyczące robót uzupełniających PK7 wymiana gruntów, (1) PK7 wymiany gruntów, (2) PK19 frezowanie gr 5-10 cm oraz 10-30 cm (odc. 1 i 2) cz. 1, (3) PK22 oczyszczenie i skropienie warstw niebitumicznych odc. 1; (4) PK23 rozbiórka podbudowy gr 37 cm (odc. 1) oraz 31 cm (odc. 2), (5) PK24 rozbiórka ogrodzeń 2, (6) PK25 podbudowa z mieszanki z kruszywa niezwiązanego gr. 15 cm odc 1, (7) PK26 frezowanie gr. 10-30 odc. 1 (cz.2), (8) PK29 podłoże z ulepszonej mieszanki niezwiązanego 0/31.5 mm – odc. 1 zatoki – gr. 25 cm, (9) PK30 rozbiórka podbudowy (gr 17 cm, 25 cm, 28 cm, 30 cm, 31 cm, 33 cm, 34 cm) odc. 1 i 2.

¹¹⁴ Dla których pojedyncze wartości netto uznanego ugodą roszczenia przekraczała kwotę 30 tys. euro, przy czym dla obliczeń przyjęto wartość euro w okresie realizacji umowy z wykonawcą z 2017 r., tj. 4,3117 zł, określoną w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2477). Dotyczyło to robót oznaczonych PK7, PK19, PK20, PK30. Ogółem wartość brutto ww. uznanych czterech roszczeń wynosiła 3 683,9 tys. zł.

¹¹⁵ Dla których wartość netto uznanego ugodą roszczenie nie przekraczała kwoty 30 tys. euro, obliczonej wg ww. metodologii. Dotyczyło to roszczeń oznaczonych PK13, PK20, PK22, PK23, PK24, PK25, PK26, PK29 o łącznej wartości (uznanej) brutto 398,0 tys. zł. Przy czym w raporcie końcowym Inżyniera Kontraktu podano, że PK25 został podpisany, co faktycznie nie miało miejsca (zgodnie z ugodą z 4 listopada 2020 r. oraz kopiami pism przekazanymi przez ZDW).

Brak akceptacji przez Inżyniera Kontraktu roszczeń Wykonawcy z 2017 r. o zawarcie protokołów konieczności dotyczących robót dodatkowych i uzupełniających znajduje potwierdzenie w odniesieniu do siedmiu protokołów konieczności¹¹⁶. W ich przypadku, w raporcie końcowym Inżyniera Kontraktu wskazano na błędne wyliczenia w protokołach konieczności i błędne wyceny. Byli dyrektorzy nie podali jednak przyczyn, dla których prowadzono roboty bez uzgodnienia ich zakresu i wyceny w stosownych protokołach. Większość z niezgodnionych robót dotyczyła prac rozbiórkowych i ziemnych, których realizacja odbywa się na początku prac budowlanych. Wskazuje to, że akceptowano prowadzenie ww. robót z naruszeniem postanowień umowy z Wykonawcą z 2017 r. tak aby możliwa była realizacja kolejnych etapów robót.

Nieuzgodnienie cen i zakresu robót przed ich wykonaniem groziło możliwością zgłoszenia przez Wykonawcę z 2017 r. trudnych do zweryfikowania roszczeń o zapłatę za te roboty.

(akta kontroli str. 2176-2177)

7. Zmiany zakresu robót określone w czterech zaakceptowanych przez ZDW protokołach konieczności¹¹⁷ nie znalazły odzwierciedlenia w zawartych w formie pisemnej umowach o odpowiednio roboty uzupełniające albo dodatkowe. Naruszono tym:

a) w przypadku robót w zakresie wykonania studni w rowie krytym (PK4)¹¹⁸ - art. 139 ust. 2 Pzp, który wskazuje że umowy w sprawie zamówień publicznych powinny być zawarte w formie pisemnej pod rygorem nieważności,

b) w przypadku robót objętych PK nr 16,17,18¹¹⁹ - art. 648 § 1 oraz 77 § 1 kc, który wskazuje, że forma pisemna jest wymagana do zawarcia i zmian umów o roboty budowlane.

Łączna wartość robót określonych tymi protokołami wyniosła 698,9 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 2396-2411, 2892-2904, 2951-2966, 3394)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że procedowanie zmian wynikających z protokołów konieczności było niemożliwe bez zapewnienia odpowiedniego źródła finansowania. ZDW nie dysponował samodzielnie wolną pulą środków z przeznaczeniem na bieżące potrzeby wynikające z robót dodatkowych i uzupełniających. Natomiast zaciągnięcie zobowiązania bez potwierdzenia w planie finansowym jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. W związku z odstępianiem od umowy nie było możliwości podpisania umów/aneksów związanych z ww. protokołami konieczności.

(akta kontroli str. 2146)

Byli Dyrektor ZDW oraz byli Dyrektor ds. Technicznych ZDW zgodnie zeznali, że przyczyną braku zawarcia aneksów lub umów o roboty dodatkowe i uzupełniające był brak odpowiednich środków.

(akta kontroli str. 2365, 2761)

¹¹⁶ PK7, PK13, PK 19, PK 20, PK26, PK28, PK 30, na łączną kwotę uznanych roszczeń 4 019,0 tys. zł brutto.

¹¹⁷ Protokołach: dot. robót uzupełniających PK nr 4 z 6 lipca 2018 r wykonanie studni w rowie krytym, i PK nr 18 z 28 grudnia 2018 dot. przebudowy sieci wodociągowej, a także protokołach robót dodatkowych: PK nr 16 z 12 grudnia 2018 r. dot. obniżenia dwóch przepustów, PK nr 17 z 28 grudnia 2018 r. dot. demontażu rowu krytego. Przy czym w tabeli 2 załącznika 2 do ugody z 4 listopada 2020 r. wskazano, że PK4 nie został podpisany, tymczasem ZDW dysponuje takim podpisanym dokumentem.

¹¹⁸ O wartości wskazanej w protokołach konieczności 538,1 tys. zł netto (661,9 tys. zł brutto), tj. przekraczającej równowartość 30 tys. euro obliczoną zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie Pzp. Z tego tytułu uznano roszczenia za wykonane roboty w kwocie 403,3 tys. zł netto (496,0 tys. zł brutto).

¹¹⁹ O łącznej wartości wskazanej w protokołach konieczności 30,1 tys. zł netto (37,1 tys. zł brutto) W każdym przypadku wartości netto zamówień nie przekraczała 30 tys. euro. Łączna wartość uznanych roszczeń brutto dla tych trzech protokołów wyniosła 31,5 tys. zł brutto.

W odniesieniu do wyjaśnień należy zauważyć, że pomimo braku zaciągnięcia zobowiązania umowami lub aneksem do umowy z 2017 r. zawartymi w formie pisemnej, Wykonawca z 2017 r. prowadził prace przewidziane protokołami konieczności. Skutkowało to powstaniem, poza kontrolą budżetową, zobowiązania Województwa które w ostateczności zostało ujęte w ugodzie sądowej.

(akta kontroli str. 1861-1865, 2293-2294)

8. W okresie poprzedzającym zawarcie 4 listopada 2020 r. ugody z Wykonawcą z 2017 r. ZDW nie podjął rzetelnych i skutecznych działań w celu uzyskania posiadanych przez Inżyniera Kontraktu dowodów i materiałów, które mogły służyć ograniczeniu roszczeń Wykonawcy. I tak:

a) ZDW nie podjął odpowiednich działań skutkujących pozyskaniem od Inżyniera Kontraktu dokumentów i jednoznacznego stanowiska dotyczącego przyczyn nieuznania przez niego w toku realizacji umowy z 2017 r. części roszczeń o roboty dodatkowe. Inżynier Kontraktu w raporcie końcowym wskazał, że konkretne protokoły konieczności¹²⁰ nie uzyskały jego akceptacji, tj. nr: 7 dotyczący wykonania wykopów; 13, 20 i 28 dotyczące wykonania nasypów; 19 i 26 dotyczące frezowania; 30 odnoszący się do rozbiórki podbudów. W każdym z ww. przypadków Inżynier Kontraktu wskazywał na błędne wyliczenia i błędnie przyjętą cenę. ZDW nie pozyskał dokumentów ani uzasadnień Inżyniera Kontraktu określających przyczyny nieuznawania przez niego tych roszczeń.

Tymczasem nieprawidłowości sformułowane w pkt 2 i 3 w Obszarze trzecim wskazują, że istniały podstawy do nieuznawania wysokości roszczeń Wykonawcy z 2017 r. za frezowanie nawierzchni asfaltowych oraz rozbiórki podbudów z kruszywa łamanego. Dokumenty uzyskane od Inżyniera Kontraktu mogłyby wesprzeć argumentację ZDW w tym zakresie.

(akta kontroli str. 2176-2177, 3043-3044)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że nie pozyskał i nie dysponuje pełnymi pisemnymi stanowiskami Inżyniera Kontraktu odnośnie do robót dodatkowych i uzupełniających, na które Inżynier Kontraktu nie wyraził zgody. Opinia Inżyniera Kontraktu zawarta jest w raporcie końcowym, a fakt ich wykonania wynika z dzienników budowy.

(akta kontroli str. 3182-2183, 3196)

Odnosząc się do powyższego NIK podkreśla, że w zakresie roszczeń wykonawcy za roboty polegające na rozbiórce podbudów z kruszywa łamanego (PK30), badanie wpisów dziennika budowy wskazuje jedynie, że roboty te zostały zrealizowane, ale nie podano grubości dokonanej rozbiórki. Zatem sam dziennik budowy nie może w ww. przypadkach stanowić podstawy dla prawidłowej wyceny wysuwanych przez Wykonawcę z 2017 r. roszczeń.

(akta kontroli str. 2685-2712, 2494-2526, 3151-3166, 3184, 3199)

b) ZDW nie podjął rzetelnych działań skutkujących uzyskaniem od Inżyniera Kontraktu dokumentów zawierających dokonywane w toku realizacji umowy z 2017 r. uzgodnienia w zakresie cen części objętych roszczeniami wykonawcy tej umowy robót dodatkowych czy uzupełniających.

Inżynier Kontraktu podał, że zaakceptował roszczenia o roboty dodatkowe wskazane w PK nr 22, 22a (skroplenia ciągów), PK nr 23 (rozbiórka podbudowy), PK nr 24 (rozbiórka ogrodzeń), PK nr 29 (podłoże ulepszone 25cm). Jednak spraw nie procedowano dalej wobec odstąpienia ZDW od umowy. ZDW nie przekazał NIK dokumentów, ani pism zawierających informacje o ww. uzgodnieniach.

¹²⁰ Oznaczone według Wykonawcy

Ponadto ZDW nie dysponuje dokumentacją Inżyniera Kontraktu odnośnie do PK25, który w raporcie końcowym Inżyniera Kontraktu został wymieniony jako podpisany, Brakowało go w dokumentacji ZDW, gdyż został zwrócony do wykonawcy. Rozbieżność ta nie została wyjaśniona, ZDW nie pozyskał także kompletu dokumentacji dotyczącej tego roszczenia.

Należy przy tym wskazać, że w przypadku dwóch z roszczeń Wykonawcy z 2017 r., których dotyczą ww. braki w dokumentacji (PK nr 25 i 29), ZDW dokonał samodzielnych obliczeń wynagrodzenia wykonawcy na wyższe kwoty niż wskazał to wykonawca¹²¹.

(akta kontroli str. 2176-2177, 3043-3044, 3394)

Dyrektor ZDW wskazał, że ZDW nie występował do Inżyniera Kontraktu o dodatkowe materiały, gdyż dysponuje dokumentacją przekazywaną w toku procedowania roszczeń, raportem końcowym oraz inwentaryzacją. W odniesieniu do PK25 wyjaśniający wskazał, że dokument ten został zwrócony wykonawcy, a fakt czy został podpisany, czy nie pozostaje bez znaczenia, gdyż nie zawarto odpowiedniej umowy. W odniesieniu do przyczyn uznania roszczeń w zakresie PK 25 i 29 na wyższe kwoty niż oczekiwane przez Wykonawcę z 2017 r. wyjaśniający wskazał, że w toku negocjacji wykonawca wskazał na zasadność jednolitego obliczenia wynagrodzenia za roboty dodatkowe w cenach cennika SEKOCENBUD.

(akta kontroli str. 3181-3182, 3195-3196, 3205, 3383)

c) ZDW nie zapewnił kompleksowej inwentaryzacji przez Inżyniera Kontraktu wykonanych robót dodatkowych i uzupełniających, w szczególności w zakresie nieobjętym podpisanymi protokołami konieczności. Nie zinwentaryzowano powierzchni i grubości wykonanych frezowań, powierzchni i grubości rozbiórki podbudów, powierzchni i objętości wykonywanych wymian gruntów i nasypów. Szczegółowe informacje o tych brakach wskazano w nieprawidłowości nr 4 w Obszarze trzecim niniejszego wystąpienia.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że prawdopodobnie Inżynier Kontraktu nie zakwalifikował w zestawieniach robót wykonanych, których nie odebrał, jednak nie oznacza to braku ich faktycznego wykonania. Wskazał przy tym, że na etapie weryfikacji ilości wykonywanych robót¹²² nie obowiązywała już umowa z Inżynierem Kontraktu, zatem nie było podstaw do zlecenia mu przedmiotowej weryfikacji.

(akta kontroli str. 3182-3183, 3197-3198)

W ZDW już 29 marca 2019 r.¹²³ kompleksowo znano zakres roszczeń Wykonawcy z 2017 r. o roboty dodatkowe i uzupełniające. Wiedzą tą dysponowano już przed podpisaniem 29 maja 2019 r. przez ZDW porozumienia z Inżynierem Kontraktu odnośnie do przeprowadzenia Inwentaryzacji. ZDW zlecił Inżynierowi Kontraktu m.in. przygotowanie rozliczenia robót wykonanych, w toku, zakwalifikowanych do odbioru i takich, które należy wykonać ponownie oraz pozostałych do wykonania zgodnie z dokumentacją. Powyższe wskazuje, że nie ma uzasadnienia dla niewykorzystania inwentaryzacji Inżyniera Kontraktu do zweryfikowania zakresu wykonanych i będących w toku robót dodatkowych i uzupełniających, stanowiących istotną część sporu z wykonawcą z 2017 r.

(akta kontroli str. 474-495, 1611-1623, 2206)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK ZDW przyczynił się do niezrealizowania Inwestycji w przewidzianym początkowo terminie. Nieprawidłowości w zakresie nadzoru Zarządu oraz

¹²¹ Łącznie dla obu ww. roszczeń zamiast wskazywanych 9,9 tys. zł brutto uznano 27,6 tys. zł brutto.

¹²² Biorąc pod uwagę treść pytania, Dyrektor ZDW odnosił się tu do roszczeń o roboty dodatkowe i uzupełniające m.in. w zakresie frezowania i rozbiórki podbudów.

¹²³ Załącznik do pisma z 29 marca 2019 r. nr ZDW.T4.0312.55.2019.

procedowania wniosku w sprawie konstrukcji zamiennej drogi sprawiły, że postęp realizacji robót budowlanych w latach 2017-2019 następował zbyt wolno i jednocześnie był niezgodny z harmonogramem. Z powodu m.in. nierzetelnie dokonanego odbioru projektu budowlanego i braku zlecenia przez ZDW optymalizacji dokumentacji projektowej w 2016 r. (poza branżą drogową) konieczne było wykonanie licznych robót dodatkowych, a także uzupełniających. Dopuszczono też do sytuacji, że znaczna część z dodatkowych robót była wykonywana w sposób niezgodny z postanowieniami Umowy z 2017 r. lub powszechnie obowiązującymi przepisami, tj. bez podpisania na nie protokołów konieczności, lub bez zawarcia umowy w formie pisemnej.

Pomimo odstąpienia od umowy z Wykonawcą z 2017 r. ZDW nie podjął rzetelnych działań skutkujących m.in. pozyskaniem dokumentacji od Inżyniera Kontraktu pozwalającej na weryfikację roszczeń Wykonawcy z 2017 r. o zapłatę za roboty dodatkowe i uzupełniające. Braki w tym zakresie, w ocenie NIK, miały negatywny wpływ na rzetelność analiz poprzedzających zawarcie ugody z Wykonawcą z 2017 r.

OBSZAR

3. Prawdliwość wydatkowania i rozliczania środków publicznych.

Opis stanu faktycznego

1. Ponoszenie wydatków na realizację inwestycji.

W toku wykonywania robót Wykonawca z 2017 r. wystawił na ZDW sześć faktur za zrealizowane roboty budowlane na łączną kwotę 18 710,3 tys. zł, z czego dwie w 2017 r. na łączną kwotę 2 666,6 tys. zł i cztery w 2018 r. na łączną kwotę 16 043,7 tys. zł. Odpowiednio do postępu rzeczowego inwestycji opisanego w pkt 1 Obszaru drugiego niniejszego wystąpienia, zobowiązania finansowe związane z rozbudową DW 548 nie osiągały wartości przewidzianych w harmonogramach określonych umową z Wykonawcą z 2017 r. oraz uchwałą z 30 marca 2017 r. przyznającą dofinansowanie.

(akta kontroli str. 2427-2428, 2881-2883)

W związku z zawarciem ugody sądowej Wykonawca z 2017 r. wystawił na ZDW trzy faktury na płatności nią objęte, tj. 9 166,5 tys. zł brutto za roboty budowlane, 30,0 tys. zł brutto za utrzymanie składów materiałów oraz 1 914,8 tys. zł brutto za przejęte przez ZDW materiały. ZDW dokonał płatności w terminie określonym w ugodzie, przy czym płatność w części dotyczącej robót budowlanych została pomniejszona o 413,6 tys. zł, a środki przekazano do depozytu sądowego, w związku z roszczeniami trzech podwykonawców o wypłatę należnego im wynagrodzenia, co było to zgodne z postanowieniem pkt 3.4 ww. ugody.

Kwoty uiszczone w związku z zawarciem ugody miały oparcie w planach finansowych. Zostały także odpowiednio uwzględnione w harmonogramie finansowym realizacji projektu rozbudowy DW 548.

(akta kontroli str. 2429-2440, 2881-2883, 3031-3049)

2. Rozliczenia z wykonawcami robót.

W okresie obowiązywania umowy z Wykonawcą z 2017 r. rozliczeń z umowy podstawowej dokonywano każdorazowo po podpisaniu protokołów odbiorów częściowych. Załącznikiem do nich były zestawienia zbiorcze wykonanych i odebranych robót, obejmujące swym zakresem poszczególne kategorie robót ogółem, a także zestawienia szczegółowe odpowiadające pozycjom kosztorysu ofertowego (ze zmianami wprowadzonymi kosztorysami zamiennymi). Dokonywane w powyższym zakresie płatności na rzecz Wykonawcy z 2017 r. miały pokrycie

w wykonanych i odebranych robotach budowlanych. Czynności w tym zakresie były zgodne z § 5 ust. 3 i § 6 ust. 1 umowy z Wykonawcą z 2017 r.

(akta kontroli str. 71-91, 184-185, 2730-2757, 2881-2883)

Ogółem roszczenia o zapłatę należności zgłosiło pięć podmiotów będących podwykonawcami Wykonawcy z 2017 r., a także 10 innych, którym Wykonawca z 2017 r. zlecił wykonywanie robót budowlanych, dokonywanie dostaw lub świadczenie usług, które nie zostały zgłoszone jako podwykonawcy. Kwota roszczeń podwykonawców wynosiła 502,0 tys. zł, a innych podmiotów - 505,3 tys. zł. W chwili zawarcia ugody, tj. 4 listopada 2020 r. niezapłacone pozostały roszczenia trzech podwykonawców, a środki na ewentualne płatności, jak to opisano wyżej w pkt 1, ZDW przekazał do depozytu sądowego.

(akta kontroli str. 2034-2056, 3031-3049)

29 maja 2019 r. ZDW podpisał porozumienie do umowy z 20 kwietnia 2017 r. z Inżynierem Kontraktu, w którym wykonawca usługi nadzoru, w związku z odstąpieniem od umowy z Wykonawcą z 2017 r., zobowiązał się do zrealizowania czynności inwentaryzacyjnych na dzień odstąpienia. Polegały one m.in. na przygotowaniu rozliczeń robót wykonanych, w toku (zakwalifikowanych do odbioru oraz tych, które należy wykonać ponownie) i pozostałych do wykonania, opracowanie rozliczeń materiałów niewbudowanych lub powierzonych Wykonawcy z 2017 r. ale będących własnością zamawiającego, wykonanie badań laboratoryjnych na wybudowanych odcinkach w warstwach mieszanki cementowo-emulsyjnej i gruntu stabilizowanego dodatkiem hydrofobowym (nośności, geometrii i mrozoochronności).

(akta kontroli str. 2187-2208)

Wykonana inwentaryzacja wraz z odbiorem robót zawierała informacje ogólne m.in. o: wykonawstwie, postępie robót i uwagach do wykonania, stanie dokumentacji przedłożonej przez wykonawcę, a także podsumowanie w zakresie spełnienia wymogów opisu przedmiotu zamówienia, ogólny bilans materiałów. Załącznikiem była dokumentacja z podziałem na poszczególne odcinki i branże obejmująca ocenę zrealizowanych robót w zakresie ilościowym i jakościowym, protokoły z badań i pomiarów, zestawienia robót wykonanych i pozostających do wykonania, a także robót niespełniających STWOiRB, w odniesieniu do których Inżynier Kontraktu wskazywał na konieczność rozbiórki i ponownego wbudowania lub potrzebę rozważenia takich czynności. Przykładowo wskazania¹²⁴ dotyczące rozbiórki nieprawidłowo wykonanej warstwy gruntu stabilizowanego dodatkiem hydrofobowym obejmowały 65 257,30 m², a warstwy podbudowy z mieszanki cementowo-emulsyjnej na powierzchni 31 497,50 m².¹²⁵

(akta kontroli str. 487, 921, 1648-1649; 3031-3049)

Niewłaściwy nadzór nad Inżynierem Kontraktu spowodował, iż ujęte w dokumentacji inwentaryzacyjnej zestawienia nie wykazywały części robót wykonanych, w tym, w szczególności robót ziemnych, a przede wszystkim części wykonanych robót uzupełniających i dodatkowych, co szerzej opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 365-496, 3087-3100)

¹²⁴ Pozycje 2 i 5 inwentaryzacji robót w ramach kosztorysu 5x.

¹²⁵ Wartość tych robót (w cenie kosztorysu inwestorskiego z 2020 r.: poz. 14 rozebranie warstwy ulepszonego podłoża z gruntu stabilizowanego ziamistym dodatkiem hydrofobowym gr 30 cm do ponownego wbudowania - 20,23 zł netto za m²; poz. 11 rozebranie warstwy MCE do ponownego wbudowania - 15,20 zł netto za m²) wynosiła odpowiednio 1 320,2 tys. zł oraz 478,8 tys. zł.

W wyniku odstąpienia od umowy z Wykonawcą z 2017 r. ZDW zlecił¹²⁶ wykonanie geodezyjnych pomiarów inwentaryzacyjnych, dotyczących całego odcinka rozbudowy DW 548. Dokumenty inwentaryzacyjne ZDW odebrał 22 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 2527-2568, 2600-2604)

ZDW przejął plac budowy od Wykonawcy z 2017 r. 25 lipca 2019 r. Czynności przejęcia odbyły się z udziałem m.in. przedstawicieli Inżyniera Kontraktu oraz Wykonawcy z 2017 r.¹²⁷ Protokół z wymienionej czynności zawierał m.in. uwagi stwierdzone w toku oględzin placu budowy, informacje w zakresie: przekazania dzienników budowy, oznakowania tymczasowego, dokumentacji inwentaryzacyjnej.

(akta kontroli str. 2721-2729)

Jednocześnie z poprzedzającymi zawarcie ugody negocjacjami przeprowadzanymi z Wykonawcą z 2017 r. ZDW przeprowadził analizę roszczeń o zapłatę za wykonane, a nieodebrane i nierozliczone roboty budowlane. Kwestia tych rozliczeń była przedmiotem negocjacji opisanych w pkt 5 Obszaru drugiego niniejszego wystąpienia. Pismami z 20, 27 i 30 stycznia 2020 r. Wykonawca z 2017 r. przekazywał dokumentację sprzedażową dotyczącą robót wykonanych, a nierozliczonych. Obejmowała ona materiały z przeprowadzonych badań laboratoryjnych i pomiarów kontrolnych, szkice geodezyjne oraz część jednostronnie podpisanych (przez przedstawicieli Wykonawcy z 2017 r.) protokołów konieczności wraz z zestawieniami robót. Przeprowadzono także wideokonferencję z udziałem Dyrektora ZDW i przedstawicieli Wykonawcy z 2017 r.¹²⁸ dotyczącą rozbieżności stanowisk w zakresie danych wykazywanych przez Wykonawcę z 2017 r. w dokumentach sprzedażowych dotyczących ilości oraz wartości robót wykonanych i nierozliczonych.

Ostatecznie względem roszczeń Wykonawcy z 2017 r. ZDW uznało (kwoty brutto): w zakresie robót wykonanych a niedobrych i nierozliczonych z umowy podstawowej z roszczeń w wysokości 4 071,0 tys. zł 2 385,2 tys. zł; z roszczeń o wykonane, a nieodebrane i nierozliczone roboty uzupełniających w wysokości 3 846,9 tys. 3 161,9 tys. zł, z roszczeń o wykonane a nieodebrane i nierozliczone roboty dodatkowe w wysokości 4 717,1 tys. zł 3 619,4 tys. zł. Powyższa weryfikacja dokumentacji spowodowała ograniczenie roszczeń o 3 468,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 1551-1623, 2685-2712, 3042-3046)

Podstawą ograniczenia roszczeń były przeprowadzone w ZDW analizy dokumentacji sprzedażowej Wykonawcy z 2017 r. w wyniku których stwierdzono w szczególności:

- w zakresie robót podstawowych (z umowy z wykonawcą z 2017 r.) m.in.: przypadki braków w dokumentacji, braku spełnienia jakościowych wymagań robót, błędy obliczeniowe, braki dokumentacji geodezyjnej lub protokołów wymaganych badań;
- w zakresie robót uzupełniających m.in.: pozostawienie całości lub części robót niewykonanych, błędy w wyliczeniach, niepełne informacje o wykonanych robotach, braki w dokumentacji geodezyjnej, nieczytelne szkice, brak wyników badań;
- w zakresie robót dodatkowych m.in.: błędnie przyjęte ceny, brak lub błędy w obliczeniach, błędy lub braki na szkicach lub w dokumentacji geodezyjnej, braki wymaganych badań, brak danych odnośnie ponownego wbudowania materiałów z frezowań.

Odpowiednio do stwierdzonych nieprawidłowości lub braków dokonywano w szczególności korekt ceny (jeśli stwierdzono błędy w tym zakresie) lub korekt

¹²⁶ Umową z 19 czerwca 2019 r. nr N.4.362.30.2019.

¹²⁷ Jego przedstawiciele nie podpisali protokołu.

¹²⁸ 4 marca 2020 r.

zakresu rozliczanych robót (m.in. jeśli stwierdzono błędy w obmiarach lub w przypadku robót wykonanych bez zachowania wymogów jakościowych), a także procentowe korekty wynagrodzenia (m.in. w przypadku braków w dokumentacji, drobniejszych wad jakościowych robót).

(akta kontroli str. 3390-3393)

Pomimo podejmowanych działań weryfikacyjnych stwierdzono, że w przypadku badanych rozliczeń z Wykonawcą z 2017 r.: dotyczących robót uzupełniających polegających na usuwaniu drzew i krzewów oraz robót dodatkowych w zakresie frezowania nawierzchni asfaltowej oraz rozbiórki podbudów, dokonana weryfikacja była błędna i powinna prowadzić do większej redukcji roszczeń. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W Obszarze drugim, w nieprawidłowości nr 8 wskazano, że ZDW nie pozyskał odpowiedniej dokumentacji od Inżyniera Kontraktu, która mogłaby przyczynić się do większej rzetelności rozliczeń z Wykonawcą z 2017 r. dokonywanych po odstąpieniu od umowy.

3. Kontrole realizacji inwestycji.

Postępowanie o zamówienie publiczne na roboty budowlane związane z rozbudową DW 548 przeprowadzone w 2016 r. było poddane kontroli uprzedniej Prezesa UZP, która nie wykazała istotnych nieprawidłowości. Szerzej zostało to opisane w pkt 5 Obszaru pierwszego wystąpienia. Także kolejne postępowanie ogłoszone 29 maja 2020 r. poddane kontroli uprzedniej Prezesa UZP. W informacjach z 30 października 2020 r. oraz 4 stycznia 2021 r. wskazano brak naruszeń obowiązujących przepisów.

(akta kontroli str. 3004-3009)

W 2018 r. Departament Audytu Środków Publicznych Ministerstwa Finansów¹²⁹ przeprowadził w ZDW audyt gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej na realizację Projektu. Dokonano sprawdzenia przebiegu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym m.in.: oszacowania wartości zamówienia, zastosowanego trybu postępowania, sporządzenia SIWZ, wyboru oferty, podpisania umowy. Audytem objęto także: świadczenie usługi Inżyniera Kontraktu, zachowanie obowiązków w zakresie informacji i promocji, zgodności wydatków z zapisami księgowymi. W protokole z przeprowadzonych czynności DAS nie wskazał na występowanie nieprawidłowości w powyższych działaniach.

(akta kontroli str. 289-327, 2214)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności ZDW w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Jako niegospodarne NIK ocenia wypłacenie Wykonawcy z 2017 r. wynagrodzenia za wycinkę drzew zainwentaryzowanych w dokumentacji projektowej, bowiem w trakcie przetargu Zamawiający określił, że w przypadku zainwentaryzowania drzew nieujętych w dokumentacji, a kolidujących z projektowaną inwestycją, Wykonawca na własny koszt zobowiązany będzie do ich usunięcia. Wykonawca z 2017 r. zainwentaryzował 4 301 takich drzew, w tym 110 o średnicy powyżej 35 cm, co zostało potwierdzone podczas wizji w terenie z udziałem Inspektora Nadzoru Branży Drogowej. Nie można jednak ustalić wysokości wypłaconego wynagrodzenia za ich wycinkę, ponieważ ZDW ustalił cenę za tą usługę łącznie z wynagrodzeniem za wycinkę krzewów (tj. 175,0 tys. zł brutto).

(akta kontroli str. 1358-1360, 1377-1378, 3201)

¹²⁹ Dalej: „DAS”.

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że udzielona odpowiedź na etapie przetargu dotyczyła pojedynczych drzew, jeśli zaistniałaby konieczność ich usunięcia.

(akta kontroli str. 2145)

Były Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że zapłata wynikała z prawdopodobnego sporu sądowego i możliwości przegrania go przez ZDW.

(akta kontroli str. 2367)

Wyjaśnienia Dyrektora ZDW nie mają odzwierciedlenia w dokumentacji przetargowej. Nie przedłożono dowodów potwierdzających, iż udzielona odpowiedź w trakcie przeprowadzania przetargu dotyczyła jedynie pojedynczych drzew. Wykonawca z 2017 r., składając ofertę na zrealizowanie Inwestycji, przy kalkulacji ceny uwzględnił (a przynajmniej powinien był) koszty wycinki niezinventaryzowanych przez ZDW drzew. Tak duży błąd w dokumentacji przetargowej ZDW, skorygowany w wyliczeniu zrobionym przez Wykonawcę z 2017 r. już na etapie realizacji zadania, powinien być przez niego dostrzeżony jeszcze na etapie przedkontraktowym. Również ryzyko procesu sądowego, a co więcej niepewna treść wydanego orzeczenia, także nie mogą być przesłanką ponoszenia przez Zarząd kosztów, co do których wypowiedział się negatywnie na etapie wyłaniania wykonawcy Inwestycji.

2. ZDW wypłacił Wykonawcy z 2017 r. wynagrodzenie za wykonane frezowanie niezgodnie z warunkami zawartej z nim umowy, tj.:

a) wyższą niż wynikającą z umowy, stawkę za frezowanie głębsze, niż przewidziane w kosztorysie ofertowym (poz. 67-71, 77), co było niezgodne z § 5 ust. 8 pkt 8.2 umowy z 2017 r.

Wykonawca z 2017 r. w kosztorysie ofertowym podał cenę za frezowanie nawierzchni od 0,10 zł do 0,20 zł za m² za głębokość 2-5 cm. Do dokonanego frezowania na większą głębokość, Zarząd przyjął nowe stawki dla całego przekroju objętego frezowaniem, które były dla niego niekorzystne finansowo i zapłacił łącznie 542,3 tys. zł wyliczając cenę na podstawie stawek SEKOCENBUD. Uwzględniając stawkę kosztorysową za pierwsze 5 cm frezowania (tj. 0,20 zł) i cenę według SEKOCENBUD za pozostałą głębokość frezowania, wynagrodzenie Wykonawcy z 2017 r. powinno wynosić 314,0 tys. zł¹³⁰.

(akta kontroli str. 76, 409, 1412, 1414, 1418-1420, 3203, 3236)

b) wyższą niż wynikającą z § 5 ust. 8 pkt 8.2. umowy z 2017 r. stawkę za frezowanie części nawierzchni asfaltowej na głębokość 5 cm w stosunku do kosztorysu ofertowego, tj. 6,66 zł za m² w stosunku do 0,20 zł za m² (tj. ponad trzydziestokrotnie więcej). Za sfrezowanie 1 032 m² nawierzchni Zamawiający zapłacił Wykonawcy 6,9 tys. zł, podczas gdy na podstawie kosztorysu ofertowego powinien był zapłacić 0,2 tys. zł.

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że Zamawiający prawdopodobnie omyłkowo potraktował wskazaną pozycję jako pominiętą w kosztorysie ofertowym. Były Dyrektor ZDW wyjaśnił, że nie posiada wiedzy na ten temat.

(akta kontroli str. 76, 409, 1412, 1414, 1418, 2231, 2367, 3202)

c) Wykonawca z 2017 r. wykonał frezowanie nawierzchni bez uprzedniego uzyskania kalkulacji potwierdzonej przez Inżyniera Kontraktu oraz Projektanta, a także bez zatwierdzenia Dyrektora ds. Technicznych ZDW, tj. niezgodnie z § 5 ust. 8 pkt 8.1 umowy z 2017 r. Za frezowanie to ZDW zapłacił 549,2 tys. zł.

¹³⁰ Stosując cenę podaną przez Wykonawcę z 2017 r. w kosztorysie ofertowym proporcjonalnie do głębokości frezowania, kwota wynagrodzenia wyniosłaby 16,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 76, 409, 418-420)

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że z uwagi na proces budowlany zachowanie procedury wskazanej w § 5 umowy byłoby technicznie niemożliwe. Były Dyrektor ZDW wyjaśnił, że nie posiada wiedzy na ten temat.

(akta kontroli str. 2367, 3202)

3. ZDW w ramach rozliczeń poprzedzających zawarcie ugody sądowej uznał i w rezultacie zapłacił Wykonawcy z 2017 r. za rozbiórki podbudów z kruszywa łamanego¹³¹ wynagrodzenia w cenach wynikających z cennika SEKOCENBUD, co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym, naruszającym art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych, a w części także niezgodnym z umową z 2017 r.

(akta kontroli str. 3044)

a) w cenie wynikającej z cennika SEKOCENBUD, tj. 13 zł za m² (netto) rozliczono rozbiórkę podbudowy z kruszywa łamanego o gr. 28 cm na powierzchni 4030 m², tymczasem rozbiórka w tym zakresie była przewidziana w kosztorysie ofertowym¹³² i powinna zostać rozliczona zgodnie z § 5 ust. 7 umowy z Wykonawcą z 2017 r.¹³³ w cenie oferowanej 1,30 zł za m² (netto). Wartość nieprawidłowo wycenionych robót wyniosła 64,4 tys. zł brutto (52,4 tys. zł netto), tj. o 58 tys. zł (brutto) więcej niż to wynikało z ww. postanowienia umowy.

(akta kontroli str. 76, 2570, 2692-2703, 2734, 3016, 3118-3119)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że rozbiórkę podbudowy o gr. 28 cm w cenie SEKOCENBUD rozliczono najprawdopodobniej omyłkowo.

(akta kontroli str. 3383)

b) W cenie wynikającej z cennika SEKOCENBUD rozliczono rozbiórki podbudów z kruszywa łamanego o grubościach przewidzianych w kosztorysach ofertowych dla drugiego z odcinków lub o grubościach mniejszych od przewidzianych w kosztorysach ofertowych.

Kosztorys ofertowy stanowiący załącznik do umowy z Wykonawcą z 2017 r. przewidywał na odcinku 1 rozbiórkę podbudów o grubościach min. 27 cm, a następnie 28, 35, 36 cm – wszystkie za cenę netto 1,30 zł¹³⁴ za m². Na odcinku 2 analogicznie przewidziano rozbiórkę podbudowy o grubościach min. 7 cm za 0,60 zł netto za m², a następnie: 26, 27, 29,5, 30, 31, 32, 35, 35,5, 36, 36,5 cm za cenę netto 1,30 zł¹³⁵ za m².

(akta kontroli str. 3016, 3025-3026, 3118-3119)

W ramach ugody sądowej rozliczono za cenę netto od 7,97 zł do 15,86 zł za m² rozbiórki podbudów o grubościach 17, 25, 33, 34 cm¹³⁶, które nie były przewidziane w kosztorysach ofertowych. W każdym przypadku w kosztorysie ofertowym występowała rozbiórka podbudowy o większym zakresie robót i o większej grubości. Za cenę netto od 13,98 zł do 14,47 zł za m² rozliczono także rozbiórki podbudów o grubościach 30 i 31 cm na odcinku 1, podczas gdy odpowiednie pozycje były przewidziane w kosztorysie na odcinku 2. Kosztorys ofertowy przewidywał także na odcinku 1 pozycje dotyczące rozbiórki podbudów o większych grubościach, od 35

¹³¹ Wskazywanych przez Wykonawcę jako objęte niepodpisaniem PK nr 30.

¹³² Kosztorys 5a pozycja 10.

¹³³ Zgodnie z załącznikiem do ostatniego protokołu odbioru częściowego z 12 grudnia 2018 r. pozycja rozbiórki podbudowy o gr. 28 została już wyczerpana, stąd roboty te powinny zostać rozliczone zgodnie z zapisami o wycenie robót, w których przedmiar został zaniżony.

¹³⁴ Ponadto rozbiórki grubszych podbudów za cenę 1,40-1,60 zł za m².

¹³⁵ Ponadto rozbiórki grubszych podbudów za cenę 1,40-1,60 zł za m².

¹³⁶ Za ceny 7,97; 11,67; 13,56; 15,37 zł netto.

do 56 cm. W rezultacie za ww. podbudowy zapłacono wynagrodzenie w wysokości 303,3 tys. zł brutto (246,6 tys. zł netto), tj. o 271,5 tys. zł więcej od wynagrodzenia obliczonego w cenach ofertowych.

(akta kontroli str. 2684-2691, 2570-2571, 3016, 3025-3026, 3118-3119)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że ww. rozbiórki podbudów zostały pominięte w przedmiarze, a w konsekwencji w kosztorysie ofertowym, jednak ich wykonanie było konieczne. Zgodnie § 5 pkt 8 umowy z 19 kwietnia 2017 r. miały one być wykonane przy użyciu cen średnich z publikatorów SEKOCENBUD dla województwa, w którym roboty były wykonane i z kwartału, w którym zawarto umowę z Wykonawcą. W odniesieniu do przyczyn nierozliczenia robót przewidzianych w kosztorysach na inny odcinek, Wyjaśniający wskazał, że oba odcinki posiadały odrębne kosztorysy. Umowa nie wskazywała na możliwość wykorzystania stawek pomiędzy kosztorysami dla wskazanych odcinków, dlatego przyjęto stawki SEKOCENBUD. Być może było to założenie nieprawidłowe.

(akta kontroli str. 3198-3199)

c) ZDW w rozliczeniach poprzedzających zawarcie ugody sądowej dokonał obliczenia wynagrodzenia za rozbiórkę podbudów z kruszywa o grubościach: 17, 25, 28, 30, 31 33 i 34 cm z uwzględnieniem ceny wywozu gruzu powstałego po rozbiórce. Zgodnie z STWiORB D.01.02.04 ta część prac rozbiórkowych była wliczona w cenę ofertową. Wartość uznanego wynagrodzenia za ten wywóz wyniosła 557,5 tys. zł brutto (453,3 tys. zł netto)¹³⁷.

(akta kontroli str. 2571, 2592-2599, 2705, 3118-3119)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że cena z kosztorysu ofertowego zawierała rozbiórkę wraz z transportem. Jeżeli jednak roboty dodatkowe rozliczano w cenach SEKOCENBUD, to pozycja katalogu nakładów rzeczowych została skalkulowana odrębnie jako wykonanie rozbiórki i transport materiału. Cena w PK30 zawiera finalnie cenę za rozbiórkę wraz z transportem, jak to zostało określone w STWiORB.

(akta kontroli str. 3199)

d) Wykonawca z 2017 r. wykonał rozbiórki podbudów na grubości nieprzewidzianej w kosztorysie ofertowym bez uprzedniego uzyskania m.in. kalkulacji potwierdzonej przez Inżyniera Kontraktu oraz Projektanta, a także bez zatwierdzenia Dyrektora ds. Technicznych ZDW, tj. niezgodnie z § 5 ust. 8 pkt 8.1 umowy z 2017 r.

(akta kontroli str. 3044)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że proces wykonywania robót budowlanych, w tym rozbiórki podbudów, był nadzorowany przez Inżyniera Kontraktu. Rozbiórki były wykonywane na bieżąco, etapami i były sukcesywnie zgłaszane odpowiedniemu inspektorowi Inżyniera Kontraktu, którego obowiązkiem było sprawowanie nadzoru nad wykonywanymi robotami.

(akta kontroli str. 3200)

NIK wskazuje, że ZDW nie uznawał tych roszczeń na całym etapie realizacji umowy z 2017 r. Inżynier Kontraktu także uznał je w raporcie końcowym za niezasadne. Tak, jak to zostało wskazane lit. c, prace te następowały w sposób niezgodny z postanowieniami umowy z Wykonawcą z 2017 r.

Należy także wskazać, że wskutek nierzetelnego odbioru projektu budowlanego z 2014 i jego optymalizacji z 2016 r. w którym niewłaściwie zinwentaryzowano grubości warstw (nawierzchni asfaltowych i podbudów z kruszywa) istniejącej drogi,

¹³⁷ W tym 98,6 tys. zł brutto za wywóz gruzu z rozbiórki podbudowy z kruszywa o grubości 28 cm, tj. o grubości przewidzianej w kosztorysie ofertowym.

zapłacono Wykonawcy z 2017 r. wynagrodzenie niewynikające z kosztorysu ofertowego zarówno w zakresie frezowania nawierzchni z mieszanek asfaltowych, jak i z rozbiórki podbudów. O ile w przypadku frezowań, podjęte prace miały większy zakres od określonego w kosztorysie ofertowym, o tyle w przypadku podbudów zakres prac był mniejszy i w większości przypadków odbiegający od zakresu określonego kosztorysem ofertowym.

(akta kontroli str. 2177)

4. Nierzetelny nadzór ZDW nad Inżynierem Kontraktu polegający na niewłaściwej weryfikacji przedkładanej przez niego dokumentacji spowodował, iż sporządzona przez Inżyniera Kontraktu inwentaryzacja na dzień odstąpienia od umowy z Wykonawcą z 2017 r. była w części nieprawidłowa, gdyż w zestawieniu robót wykonanych nie zawierała danych o części wykonywanych robót dodatkowych lub uzupełniających, a także niektórych robót ziemnych realizowanych w ramach umowy z 2017 r. Tymczasem porozumieniem z 29 maja 2019 r. ZDW zlecił Inżynierowi Kontraktu m.in. przygotowanie rozliczenia robót wykonanych, w toku, zakwalifikowanych do odbioru i takich, które należy wykonać ponownie, i pozostałych do wykonania zgodnie z dokumentacją. Nieprawidłowości w tym zakresie były następujące:

(akta kontroli str. 2205-2208, 3395-3401)

- a) w zestawieniach robót wykonanych i pozostałych do wykonania Inwentaryzacja Inżyniera Kontraktu nie obejmowała¹³⁸ robót, na które nie podpisano protokołów konieczności, a które były faktycznie wykonywane¹³⁹, polegających na rozbiórce podbudów z kruszywa łamanego oraz frezowaniu nawierzchni asfaltowych. Tabele te zawierały dane o zakresie robót wykonanych odpowiadające zestawieniom robót rozliczonych do ostatniego odbioru częściowego w dniu 12 grudnia 2018 r.¹⁴⁰ W obu przypadkach jednak, poza ilościami rozliczonych i odebranych robót w ramach robót podstawowych, wykonywane były także w ramach robót dodatkowych, objętych uznanymi roszczeniem Wykonawcy rozbiórki podbudów (PK23 i PK 30) oraz frezowania nawierzchni (PK 19 i 26).

(akta kontroli str. 482-496, 2734, 2736, 2745, 2747, 2570-2574, 3043-3044)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że prawdopodobnie Inżynier Kontraktu nie zakwalifikował w zestawieniach robót wykonanych, których nie odebrał, jednak nie oznacza to braku ich faktycznego wykonania.

(akta kontroli str. 3182-3183, 3197-3198)

- b) Inwentaryzacja Inżyniera Kontraktu w zestawieniach robót wykonanych nie wykazała przeprowadzonej wycinki drzew ponad zakres rozliczony w ramach robót podstawowych. Tymczasem wycinka drzew była także wykonywana w ramach robót uzupełniających, objętych uznanym roszczeniem Wykonawcy, na które podpisano PK nr 2. Inwentaryzacja nie określała powierzchni usuniętych krzewów. Wskazywano w niej, że część robót polegających na wycince drzew nie została w pełni zakończona. Sporządzono zestawienie karpin do wywiezienia lub usunięcia i wywiezienia, jednak nie określono czy te pozostałości dotyczyły robót podstawowych, czy uzupełniających.

(akta kontroli str. 464-466, 482-496, 2730-2757, 3043-3044)

¹³⁸ Załączona do inwentaryzacji tabela zbiorcza drogową z wykonanych robót (załącznik 5) określa dokładnie takie same ilości robót wykonanych jak tabele (z 10 listopada 2018 r.) rozliczające roboty wykonane w ramach umowy podstawowej, zaewidencjonowane do i w ramach ostatniego odbioru (kolumna 11) z listopada 2018 r. Tymczasem wykonywano także wskazane wyżej roboty dodatkowe i uzupełniające.

¹³⁹ Uznano roszczenia o zapłatę wynagrodzenia za te roboty ugodą z 4 listopad 2020 r.

¹⁴⁰ Dla podbudów były to pozycje 9-22 kosztorysu 5a na odc 1 oraz pozycje 8-31 kosztorysu 5h na odc 2; dla frezowań były to pozycje 67-71 kosztorysu 5a na odc 1 oraz pozycja 77 kosztorysu 5h na odc. 2.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że nie jest w stanie określić, czy zinventaryzowane pozostałości karpin dotyczą robót podstawowych, czy uzupełniających. Wskazał jednocześnie, że w ramach ugody zapłacono Wykonawcy z 2017 r. kwotę pomniejszoną o 27,7 tys. zł za nieprawidłowo wykonane roboty dodatkowe w zakresie karczowania drzew.

(akta kontroli str. 2669-2670, 2675a, 3182-3183, 3197-3198)

- c) W zestawieniach robót wykonanych i pozostałych do wykonania, załączonych do Inwentaryzacji Inżyniera Kontraktu pominięto pozycje kosztorysowe dotyczące części robót ziemnych. Nie zostały tam wykazane pozycje dotyczące wykonywania: wykopów (z przeznaczeniem do wbudowania lub utylizacji - wykonane w ramach robót podstawowych), nasypów (w ramach robót podstawowych oraz uzupełniających) oraz wymiany gruntów (w ramach robót dodatkowych)¹⁴¹. Tymczasem ww. roboty w ramach umowy podstawowej były wykazywane zarówno w ramach ostatniego protokołu odbioru częściowego robót z 12 grudnia 2018 r., jak i objęte uznanymi roszczeniami Wykonawcy z 2017 r. za wykonane i nierozliczone roboty dodatkowe i uzupełniające (PK 7, 13, 20, 28)

(akta kontroli str. 482-496, 2735, 2746, 3010-3030, 3043-3044)

Dyrektor ZDW wskazał, że nie jest w stanie wyjaśnić z jakich względów Inżynier Kontraktu nie ujął ww. robót (w ramach umowy podstawowej – przyp. kontr.) w inwentaryzacji powykonawczej. Były one zgłaszane i odbierane w toku inwestycji.

(akta kontroli str. 2670, 2676-2677)

Dyrektor ZDW w odniesieniu do nieprawidłowości lit a-c wskazał, że na etapie weryfikacji ilości wykonywanych robót¹⁴² Zamawiający nie posiadał umowy z Inżynierem kontraktu, zatem nie było podstaw do zlecenia mu przedmiotowej weryfikacji.

(akta kontroli str. 2670, 2676-2677)

W odniesieniu do wyjaśnień NIK wskazuje, że roszczenia wykonawcy o roboty dodatkowe i uzupełniające były znane ZDW już w marcu 2019 r.¹⁴³, tj. przed zawarciem porozumienia zlecającego inwentaryzację Inżynierowi Kontraktu. ZDW powinien zatem zweryfikować i wyegzekwować, aby zlecona dokumentacja obejmowała dane o zakresie wykonanych lub będących w toku robót dodatkowych i uzupełniających.

(akta kontroli str. 1866-1891)

OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo podjętych przez ZDW działań zmierzających do weryfikacji roszczeń Wykonawcy z 2017 r. za roboty nierozliczone przed odstąpieniem od umowy, nieprawidłowo zweryfikowano roszczenia w zakresie objętych badaniem robót uzupełniających polegających na wycince drzew, a także weryfikację roszczeń o roboty dodatkowe polegające na frezowaniu nawierzchni oraz na rozbiórce podbudów z kruszywa łamanego.

Nierzetelny odbiór sporządzonej na zlecenie ZDW Inwentaryzacji Inżyniera Kontraktu ograniczał możliwość wykorzystania tego dokumentu głównie do analizy robót wykonanych w ramach umowy podstawowej.

¹⁴¹ W szczególności pominięto pozycje 39-42 kosztorysu 5a na odc. 1 oraz pozycje kosztorysu 5h 46-49 na odc. 2.

¹⁴² Biorąc pod uwagę treść pytania, Dyrektor ZDW odnosił się tu do roszczeń o roboty dodatkowe i uzupełniające m.in. w zakresie frezowania i rozbiórki podbudów.

¹⁴³ Wniosek o zwiększenie planowanych nakładów na roboty dodatkowe i uzupełniające z 29 marca 2019 r. nr ZDW.T4.0312.55.2019 zawierał tabelę określającą znany zakres roszczeń i stan ich weryfikacji.

UWAGI I WNIOSKI

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Część ze stwierdzonych nieprawidłowości była spowodowana niezapewnieniem odpowiednich warunków do podejmowania decyzji związanych z prowadzeniem inwestycji na drogach, ponieważ brak było trwałego monitorowania okoliczności określonych działań, a także odpowiedniego nadzoru nad prowadzoną inwestycją. ZDW nie jest w stanie wyjaśnić powodów braku podjęcia czynności w celu wyegzekwowania przestrzegania umownych warunków płatności przez Projektanta, wydłużenia okresu gwarancji i rękojmi na projekt z 2014 r., braku rozszerzenia nadzoru autorskiego w umowie z 2011 r. ZDW nie zweryfikował przyczyn podania przez Projektanta w aktualizacji projektu z 2014 r. frezowania na średnią grubość 25 cm, nie występował też do Inżyniera Kontraktu o określenie przyczyn rozbieżności pomiędzy projektem a stanem faktycznym co do grubości koniecznego frezowania.

(akta kontroli str. 1710, 1712, 2146, 2149, 2211, 2213)

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że: brak właściwych narzędzi monitorowania inwestycji, brak bieżącego wsparcia prawnego, braki kadrowe i obciążenie Kierowników Projektów zadaniami doprowadziły do sytuacji, w której nie została zachowana należyta ciągłość instytucjonalna i z tej przyczyny pewnych informacji nie można aktualnie ustalić lub wyjaśnić. W celu zapewnienia lepszej organizacji na przyszłość dokonano w ZDW szeregu zmian organizacyjnych i kadrowych od 2019 r.

(akta kontroli str. 2214)

Wnioski

1. Podjęcie działań zapewniających rzetelną weryfikację dokumentacji projektowych w toku ich odbiorów.
2. Przeprowadzenie analizy możliwości wprowadzenia do nowo zawieranych umów o roboty budowlane zapisów wskazywanych przez Inżyniera Kontraktu.
3. Wdrożenie procedur zapewniających, że roboty dodatkowe lub uzupełniające będą podejmowane dopiero po uzgodnieniu ich zasadności, cen i zakresu w protokołach konieczności, na podstawie umów zawartych zgodnie z obowiązującymi przepisami.
4. Zwiększenie nadzoru nad realizacją zawieranych przez ZDW umów.

III. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 31 marca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy

(-) Grzegorz Piotrowski
doradca ekonomiczny

p.o. Dyrektor

(-) Tomasz Sobecki

(-) Leszek Murat
główny specjalista k.p.